SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 16 y 10 minutos.)

-La Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión tiene el gusto de recibir al señor Ministro de Desarrollo Social y al equipo que lo acompaña. Uno de los motivos de la convocatoria es el trámite del proyecto de ley relativo a los afrodescendientes, que está a estudio de esta Comisión y en el cual se establecen normas que favorecen su participación en las áreas educativa y laboral. Esta iniciativa ya cuenta con media sanción de la Cámara de Representantes, pero en esta Comisión se plantearon una serie de inquietudes y dudas que motivan un reexamen del proyecto de ley. Ya hemos recibido a representantes del Poder Ejecutivo como al Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y estimamos que era conveniente también convocar al Ministro de Desarrollo Social y demás representantes de dicha Cartera.

Asimismo, quisiéramos que el señor Ministro nos brinde información con respecto a la marcha de los planes sociales que se están llevando adelante por parte del Ministerio. Nos gustaría que hiciera una evaluación, tanto de los planes que ya han culminado como de aquellos que recién comienzan y que señale las perspectivas que existen a este respecto. La idea es que la Comisión tenga una información del conjunto de la labor del Ministerio. A los efectos de que se exprese sobre ambos temas, comenzando por el proyecto de ley de afrodescendientes, cedemos el uso de la palabra al señor Ministro.

SEÑOR MINISTRO.- Si fuera posible, quisiéramos seguir el orden inverso.

SEÑOR PRESIDENTE.- ¿Quiere decir que primero harían una evaluación general de los Planes del Ministerio?

SEÑOR MINISTRO.- Así es, empezaríamos por el relativo a la Tarjeta Uruguay Social. Imagino que en la nota que se nos envió se hacía referencia a la refocalización de la tarjeta que se hizo a partir de las visitas. La delegación que hoy me acompaña tiene como objetivo tocar todos los temas que se nos había solicitado. En particular, el Subsecretario Lauro Meléndez y el Director de la Asesoría Macro en Políticas Sociales, Andrés Scagliola, van a referirse, tanto desde el punto de vista conceptual como operativo, al proyecto de ley de afrodescendientes. A su vez, el Director Nacional de Evaluación y Monitoreo, Juan Pablo Labat, va a hablar sobre las visitas de campo que generaron los cambios en la Tarjeta Uruguay Social y yo mismo voy a señalar cuáles han sido los resultados de las modificaciones. Por su parte, la Directora de Coordinación Interdireccional, Mariana Drago, y el Director Nacional de Desarrollo Social -es decir, de la nueva Dirección que fuera votada por el Parlamento durante el Período pasado- Jorge Bertullo, se referirá al Programa de Atención a las Situaciones de Calle. Elegimos solo algunos programas porque, de lo contrario, nuestra presentación sería interminable.

En la presentación general, haré referencia a algunos programas educativos muy específicos, mientras que Mariana Drago hablará sobre los programas Jóvenes en Red y Cercanías, que son los nuevos programas para los cuales se votaron recursos en la Rendición de Cuentas pasada. Ella va a contar algunas cuestiones sobre estos programas y su vinculación al llamado Plan 7 Zonas del cual todavía no tenemos resultados, porque aún no se ha iniciado, pero tenemos el perfil del nuevo proyecto.

Ese es el esquema con el que hemos venido.

Para comenzar con la visión más general, básicamente nos hemos planteado trabajar sobre el segmento de la población que aún está en la pobreza. Partimos de la base de que en 2012 el Uruguay tenía 407.503 personas en situación de pobreza, es decir, el 12,4% de la población, y 19.718 personas en condiciones de pobreza extrema, o sea, el 0,5% de la población. Estas cifras eran 4.7 % en el año 2004 y el mismo 0.5% en el 2012, es decir el mismo nivel de indigencia que en 2011. En 2004, el nivel de pobreza era el 39.9% y en 2011 el 13.7 %, o sea que hay un 1.3%, que son 40.000 personas, de reducción de la pobreza entre los años 2011 y 2012.

Los otros indicadores que determinan dónde debemos trabajar son los índices de desigualdad: el Índice de Gini era de 0,4512 en 2004, 0,4013 en 2011 y 0,379 en 2012, y el cociente entre el decil más rico y el decil más pobre era 17 veces en 2004, 13.3 en el 2011 y 11.8 en el 2012. Entendíamos que estos datos no eran suficientes para definir la estrategia del Ministerio de Población, Desarrollo e Inclusión y que era necesario profundizar en ellos, ya que una cosa es cuando hay un 40% de pobreza -estamos hablando de 1:300.000 personas- y otra cuando la pobreza es mucho menor. En este último caso, es muy importante identificar con precisión las características de esa población en situación de pobreza sobre todo bajo la hipótesis -que ahora es tesis porque ya lo hemos comprobado con información- de que el grueso de la pobreza reciente, aquella que derivó de la pérdida del empleo -esto fue fundamentalmente en la crisis del 2002- había estado casi superado y que lo que restaba de estas 400.000 personas, de las cuales 220.000 viven en el departamento de Montevideo -más de la mitad de las personas en situación de pobreza viven en la capital y si sumamos Canelones llegamos a un poco menos de las dos terceras partes de la población- en teoría están identificadas dentro de lo que se denomina pobreza estructural. En ese sentido, las personas que viven en la pobreza estructural son aquellas que, además de perder ingresos acumulan una pérdida de activos sociales que, aun mejorando sus ingresos, les impiden salir de la situación de pobreza. Me refiero al nivel educativo -entre la población por debajo de la línea de pobreza y la que está por encima, hay un 10% de diferencia en años promedio de educación- a la formalización del trabajo -el 23% está por encima de la línea de pobreza y el 66% por debajo- y, fundamentalmente a problemas vinculados con el hábitat y la vivienda.

En función de estos datos y de que logramos reducir la brecha y la celeridad de la pobreza -de esto se habla menos y no se conoce mucho- que para decirlo en una frase significa cuán lejos están los pobres de salir de la línea de pobreza; cuanto más alta es la brecha -en 2004 era el 10% y hoy es el 2.1%- más cerca se está, pero siempre, repito, mirado desde la pobreza por ingreso. Por lo tanto, la preocupación se va trasladando, del tema de los ingresos de los salarios y jubilaciones a la pobreza de los activos de las personas para salir de la pobreza. Estoy hablando de los activos de vivienda, educación, trabajo y culturales en el sentido más amplio del término.

En función de ello -y este es el último punto que refiere a la información para luego pasar al análisis del programa que ha sido solicitado- estudiamos cómo había evolucionado el vínculo con el trabajo y la educación de los sectores bajo la línea de pobreza, es decir, si trabajaban más o menos que antes y si estudiaban más o menos que antes. La fuente de información es la Encuesta Nacional de Hogares, que es anual. Allí encontramos lo siguiente. Como el índice de pobreza de la población que analizamos a lo largo de todos estos años fue bajando, era muy difícil comparar pobreza con pobreza, porque una cosa era cuando se trataba del 25% y otra cuando era el 12%. Entonces, decidimos tomar el primer quintil de ingresos, que eran todos los pobres que había en el año 2010 cuando asumió el segundo gobierno del Frente Amplio. Recordemos que en ese momento, la pobreza llegaba al 20.9%. En este primer quintil, hoy existen personas que ya no son pobres porque la pobreza es el primer decil y no el primer quintil. Entonces, primero observamos lo que pasó en este primer quintil, y luego tomamos el primer veintil, que viene a ser el primer 5% más pobre, que estaba constituido por todos los que eran indigentes en el año 2004. Hoy, la mayoría de ellos ya no son indigentes pero son pobres. Esa era la forma más fácil de agrupar y comparar los datos.

SEÑOR SOLARI.- Creo que no le entendí correctamente. El señor Ministro se refirió a que habían tomado dos grupos: uno era el primer quintil y el segundo era el primer 20%.

SEÑOR MINISTRO.- No, señor Senador; hablé del primer quintil y del primer veintil, es decir, del primer 5%.

Ahora voy a dar los datos relativos al trabajo y luego me voy a referir a los de la asistencia educativa.

En el caso del trabajo, los datos provienen de la Encuesta de Hogares 2012 -ya están procesados- y en lo que refiere a la asistencia educativa, algunos datos provienen de la Encuesta de Hogares 2011. Hay que aclarar que estos últimos datos no se publican sino que hay que procesarlos a través de los microdatos, y hace menos de 20 días que los tenemos. Por lo tanto, estos últimos todavía no los hemos terminado de procesar pero imaginamos que en el 2012 no va a pasar algo muy

distinto de lo que ocurrió en el 2011. En este caso, tomamos como punto de partida el año 2006 -para homogeneizar y poder comparar las Encuestas de Hogares- porque a partir de ese período se realizaron algunos cambios metodológicos en la Encuesta de Hogares.

La tasa de empleo, que estaría compuesta por aquellos ocupados en relación al total de personas que están en edad de trabajar -que se calcula dividiendo los ocupados por la población en edad de trabajar- entre 2006 y 2012, para el primer quintil, pasó de 47% al 50%, mientras que la tasa de desempleo bajó de 23% a 14%. ¿Por qué la tasa de desempleo bajó más que la tasa de empleo? Básicamente, porque se incorporaron a trabajar personas que antes eran inactivas; quiere decir que la tasa de empleo bajó, creó empleo para estas personas -es decir, aquellos que se ocuparon y que antes estaban desocupadas- y también entre aquellas que ingresaron a la actividad. Por su parte, en el primer veintil -es decir, en el 5% más pobre- la tasa de desempleo pasó de 30% a 19% en el 2012 -todavía sigue siendo una tasa bastante alta, tomando en cuenta que la tasa promedio de desempleo en ese mismo año es del 6.1, es decir, casi tres veces menos- mientras que la tasa de empleo pasó de 41% a 45%. A su vez, dentro de los empleados, también en el primer quintil el trabajo informal está en el entorno del 62% -todavía es una cifra bastante alta- lo que indica que bajó 8 puntos porque era del 70.2% en el año 2006.

Finalmente, como resultado de esto, hay más empleo y más formalización. Otro dato muy interesante que aporta la Encuesta de Hogares es cómo se compone el ingreso de los hogares entre ingresos laborales, ingresos de transferencias y otros. Los ingresos laborales, es decir, lo que derivan del trabajo -tanto formal como informal- para el primer quintil crecieron un 59% en términos reales entre 2006 y 2012, mientras que los del primer veintil crecieron un 56%. Solo recuerdo, para poder comparar, que estos mismos ingresos laborales para toda la población, en este mismo período, crecieron en un 30%. Por esa razón el Indice Gini se achica; en otras palabras, las brechas de ingresos están bajando.

En relación a la educación -esta sí es la última información- como dije, la Encuesta de Hogares no da estos datos sino que hay que construirlos sobre la base de dos variables: la edad y la asistencia a la educación, que en este caso está constituida por la educación Preescolar, Primaria, UTU, Ciclo Básico y Bachillerato.

En el primer quintil que comprende de cero a tres años, que siempre tuvo una muy baja asistencia educativa, pasó de 17% a 31%, en 2011 -los datos de 2012 sobre asistencia educativa todavía no tuvimos tiempo de procesarlos-; para cuatro y cinco años se hizo una estrategia de universalización y pasó de 86% a 92%; de 6 a 12 años no lo tomo en cuenta porque la inscripción es del 100% independientemente de que después -luego lo veremos cuando nos refiramos a las asignaciones familiares- la asistencia no lo sea y, por último, para el Ciclo Básico que va de 13 a 15 años pasó de 81% a 85%. Entonces, los datos para el primer veintil son de 0 a 3, de 14% a 27%; 4 a 5, de 83% a 89% y de 13 a 15, de 75% a 80%. Quiere decir que en todos los tramos la asistencia educativa aumentó.

Con respecto a algunas políticas específicas quisiera referirme a tres. En las dos comparecencias que tuvimos en la Comisión, principalmente en la primera, asumimos el compromiso de transformar el sistema de contraprestaciones para asignaciones familiares de manual a digital y para eso elaboramos, allá por 2006 o 2007 con el apoyo del Banco Mundial, el Sistema Integrado de Información del Área Social -SIAS-. Esto requería que el SIAS no solo recibiera la información del Banco de Previsión Social sobre asignaciones familiares pagadas, sino también la información sobre asistencia en Educación Primaria, Secundaria y UTU.

Este proceso llevó mucho trabajo -fue relativamente dificultoso- para el que Enseñanza Primaria creó el Programa Gurí -que permitirá la Gestión Unificada de Registros e Información- y Secundaria y UTU crearon algo con un nombre similar.

Como ya lo habíamos anunciado, el 30 de abril se llevó a cabo por primera vez el registro informatizado de inscripción a Primaria, Secundaria y UTU de aquellas personas que reciben asignación familiar por el Plan de Equidad y la asignación familiar contributiva con el agregado -que es una novedad- que se incluyeron los colegios privados quienes se organizaron para enviar la

información porque una parte importante de las asignaciones familiares, contributivas y no contributivas, la cobran los niños y niñas de los colegios privados.

Otra novedad es que el 30 de julio se realizará un segundo control -ya no será de inscripción como el que se realizó el del 30 de abril, que verifica que los niños que cobran asignación familiar se hayan inscripto en la educación pública o privada- de asistencia para el que cada subsistema definió el concepto de inasistencia. En el caso de Primaria un 10% de inasistencias no justificadas y en Secundaria, un 20 % de inasistencias no justificadas, en el trimestre de mayo, junio, julio, habilita la suspensión del pago de la asignación familiar. El equipo de políticas sociales de la División de programas del Mides ubicará a las personas e irá a su encuentro para intentar la vuelta al sistema educativo.

El Programa Compromiso Educativo se instaló en Bachillerato -no actúa sobre la población desvinculada del sistema educativo- para aquella población que está cursando y tiene riesgos de desafiliación. Hay una serie de indicadores que determinan el riesgo de desafiliación y trabaja bajo dos sistemas, un sistema de becas que el primer año otorgó 1.800 becas, el segundo año 4.000 y este año se van a otorgar 5.300.

Hay 64 centros con gestión de Compromiso Educativo; el primer año tomó alumnos de 4º, el segundo año incorporó de 5º -para tomar los que venían de 4º- y este año sumó 6º, para trabajar con los que provenían de 5º. El resultado de la promoción 2011, que viene a ser la segunda del programa Compromiso Educativo, muestra que en estos liceos -para esta comparación solo se tuvieron en cuenta los centros donde se implementa este programa- la promoción fue de 65.2%, pero en el caso de los que tienen beca fue de 69,4%, es decir, cuatro puntos por encima de la media de ese total de centros. En el caso de repetición por inasistencias, donde el promedio nacional es de 13,9% -siempre hablamos de los liceos que trabajan con el programa antes mencionado- el guarismo que corresponde a los que tienen beca es de 9,7%, o sea, 4,2 puntos menos que los que no tienen beca.

Me gustaría mencionar la inscripción para el año siguiente -ahora sí, en comparación con el total del país- en todos los liceos: hablo de liceos porque existe una evaluación del Compromiso Educativo en esos centros y se están procesando los datos que corresponden a UTU, pero estos resultados todavía no están. Los jóvenes que cursaron 2011 y se inscribieron en 2011 son el 80,2%, pero la cifra que corresponde a los becados por el programa Compromiso Educativo es de 83,2%, es decir, tres puntos por encima de los no becados.

Otro programa que quería comentar es de los históricos del Ministerio de Desarrollo Social; me refiero a Uruguay Trabaja. Como todos saben, es un programa que capta fundamentalmente a desocupados de larga duración. Para ingresar hay que tener tres condiciones: un cierto nivel de ingreso, dos años de desocupación medida por no haber aportes al Banco de Previsión Social y no haber culminado el Ciclo Básico. Se trata de un programa que se inició en 2008, durante ese año y el siguiente tuvo 24.000 inscriptos; en el año 2010 fueron 20.000; en 2011, 16.000, y en 2012 hubo 14.000. O sea que la población en esas condiciones se va reduciendo. En realidad, de esos 14.000 inscriptos en el último año, sólo 8.000 cumplían con todas las condiciones, porque en principio la gente se inscribe y luego el BPS determina que los tres requisitos se cumplan, básicamente el de no haber hecho aportes en los últimos dos años. Esa condición es la que más reduce el número, pero quedan aproximadamente dos terceras partes de los inscriptos. De todas formas, esas dos terceras partes son comunes en todos los años, es decir que la baja anual corre igual para la baja depurada del número de inscriptos. En realidad, se trata de una suma de realidad y percepción; se percibe que el programa Uruguay Trabaja cumple con las condiciones establecidas.

Hay un tercer programa, uno nuevo, que quería mencionar y es el denominado Fortalecimiento Educativo…

SEÑORA MOREIRA.- Me gustaría saber si para el programa Uruguay Trabaja hay limitaciones de edad.

SEÑOR MINISTRO.- No, señora Senadora. De cualquier manera, la edad promedio está en el entorno de los cuarenta años y la relación hombre mujer es de 70/30, o sea, 70% de mujeres y 30% de varones.

(Dialogados.)

-Como decía, quiero hacer algún comentario sobre un tercer programa, antes de pasar a los programas llamados prioritarios. Los señores Senadores recordarán el viejo programa Yo, Sí Puedo, realizado en el año 2006, que tuvo origen en Cuba y la Unesco determinó como Patrimonio Educativo de la Humanidad. Aquí, en Uruguay, tuvo un impacto muy importante en los primeros años -se inscribieron prácticamente más de 4.000 personas- y luego fue perdiendo vínculo con la población objetivo, sobre todo por la necesidad de que la ANEP se involucrara mucho más y no fuera estrictamente un programa del Mides. Por lo tanto, fuimos acordando con la ANEP este traspaso que se concretó este año.

Además, el programa Fortalecimiento Educativo incorpora una cosa que Yo, Sí Puedo no tenía - porque no era un programa formal de la ANEP- que es la acreditación de los conocimientos para la culminación del ciclo primario que, luego, permitiera continuar con los estudios. Hemos incorporado este programa con un criterio de territorialidad con la misma lógica de las prioridades que, después, otros programas también van a mostrar que es una fuerte presencia en la zona metropolitana del país, en particular, las que definió el Plan 7 Zonas, Ciudad del Plata -que está dentro del área metropolitana pero no está bajo este Plan- Montevideo y Canelones y la zona norte donde sí estaba fuertemente presente Yo, Sí Puedo que abarca los departamentos de Artigas, Rivera, Cerro Largo y Tacuarembó. La ANEP propuso extender este plan a dos departamentos más que son Maldonado y Colonia, de los siete que nosotros habíamos planteado.

Los programas prioritarios, Tarjeta Uruguay Social y de Atención a las Situaciones de Calle, y Compromiso Educativo, Fortalecimiento Educativo y Uruguay Trabaja actúan sobre poblaciones bien distintas y tenemos resultados recientes en este sentido. Concretamente, Compromiso Educativo actúa sobre sectores de vulnerabilidad, pero que ya lograron pasar el umbral del Ciclo Básico, ya están en el Bachillerato y, de alguna manera, no se trata de alguien que está en el primer quintil de ingreso sino, más bien, tirando al segundo o tercero. Los Programas Uruguay Trabaja y Fortalecimiento Educativo sí actúan sobre la población en los niveles de mayor vulnerabilidad a lo que ahora sumaremos los otros programas.

Esta es la primera parte que queríamos trasmitir. Quiero decir que estamos terminando de armar una documentación, un resumen ejecutivo de evaluación y compromiso, que enviaremos a los señores Senadores para que no tengan que leer todo el informe, que es muy extenso.

A continuación corresponde que haga uso de la palabra el señor Jorge Bertullo para referirse al Programa de Atención a las Situaciones de Calle.

SEÑOR BERTULLO.- El señor Ministro me solicitó que para esta convocatoria preparara alguna información relativa al Programa de Atención a Personas en Situación de Calle. Brevemente quería señalar que ese Programa forma parte de la División de Protección Integral de Personas en Situaciones de Vulneración, que es una reciente creación del Ministerio donde hay otra cantidad de programas y este es uno más.

El primer dato que quería señalar es el relativo a los antecedentes. Quiero recordar que la atención a las personas en situación de calle en el año 2005, con la creación del Mides, reconoce un primer intento oficial -por llamarlo de alguna manera- de brindar atención a estas personas.

A continuación voy a aportar cierta información para que los señores Senadores tengan idea de cómo ha evolucionado el tema.

En el 2005 hablábamos de que se hacían previsiones de cupos para atender a 280 personas aproximadamente y, en el 2013, tenemos 1.450 cupos previstos. ¿Qué ha pasado? El Mides ha hecho

su aprendizaje, ha desarrollado estudios, ha recibido colaboración de la Academia y ha procesado su propia información.

¿Qué características tienen las personas que están en situación de calle? ¿Por qué razón cada vez hay más personas en situación de calle? Es un problema complejo en el que participan, determinando esa situación, factores socioeconómicos y también familiares vinculados al género; entre los primeros, está el hecho de quedarse sin empleo, y con respecto a los segundos, podemos decir que la explosión que ha habido en el tema de la violencia de género ha generado un desplazamiento de mujeres con hijos a la calle; a todo esto se agrega la gran incidencia del consumo de sustancias tales como el alcohol y la pasta base, así como también una importante cantidad de personas con alteraciones psiquiátricas constatadas, con otras enfermedades o con discapacidad. Asimismo, es bueno señalar que un porcentaje elevado de los usuarios de nuestros refugios o centros de atención, tienen antecedentes penales.

Todo esto nos ha llevado a ensayar -palabra que me parece la más adecuada- algunos agrupamientos de personas, teniendo en cuenta los diferentes casos que existen. Por ejemplo, hay personas que están en situación de calle estructural, es decir que llevan ya muchos años en esa situación y lo cierto es que solo algunas aceptan los servicios del Mides; por otro lado, hay quienes están en la calle por situaciones coyunturales: un desalojo, episodios de violencia doméstica, problema de vivienda, etcétera.

SEÑOR SOLARI.- Disculpe, señor Presidente, pero dado que no soy tan joven como la señora Senadora Moreira, tengo alguna dificultad de audi ción, por lo que pido al orador que acerque un poco más el micrófono y hable un poquito más alto.

SEÑOR BERTULLO.- Pido disculpas, pues tengo un problema de afonía.

SEÑOR SOLARI.- Aprovecho esta oportunidad para preguntar si los cupos de 280 y 1.450 respectivamente refieren en ambos casos -es decir, 2005 y 2011 o 2012- a la totalidad del país, al área metropolitana de Montevideo, o solo a la capital.

SEÑOR BERTULLO.- Esos cupos, que el Ministerio previó atender, refieren a Montevideo y al área metropolitana.

Retomamos el tema que veníamos desarrollando.

En los refugios hay personas estables, que hacen uso de los mismos en forma habitual y regular -en muchos casos son personas que padecen enfermedades y precisan atención o cobertura-; en este sentido, hay que trabajar en propuestas de gestión definitiva del cambio. También hay personas itinerantes, es decir, que entran y salen de los refugios según cómo vaya su vida, y por último están quienes no acuden a los refugios, es decir, no aceptan el ofrecimiento de los equipos del Mides.

Hablamos de un fenómeno que, sin duda, hoy es más visible que hace algunos años. Muchos de los “acampantes” -como a veces les llamamos- ocupan espacios públicos de alta sensibilidad social, lo que frecuentemente genera una cierta presión social y da lugar a reclamos de los vecinos.

Vale destacar que hemos detectado la existencia de un alto consumo de pasta base y de alcohol. Además, hemos encontrado perfiles más jóvenes y mayor cantidad de mujeres con niños en la

calle, lo que obliga a prever un sistema de atención de centros que contemple esa diversidad; no es lo mismo un consumidor de alcohol que trabaja durante el día cuidando coches y que, eventualmente, en la noche acepta ir a un refugio, que una madre que sale con sus hijos de un hogar. Por otro lado, como dije antes, hemos constatado una importante presencia de personas con patologías psiquiátricas.

¿Qué nos proponemos hacer en 2013?

Por un lado, estamos construyendo la Dirección Nacional de Desarrollo Social -de la que hablaba el señor Ministro hace unos instantes- que tendrá varias Divisiones y programas; pretendemos así lograr la necesaria coherencia y complementación de esfuerzos, con el objetivo de potenciar y mejorar lo que ya se ha hecho.

En lo inmediato, nos espera más de lo mismo. Tenemos un problema en la puerta: el invierno está muy cerca y hay una demanda de alrededor de 1.500 personas, de manera que debemos hacer las previsiones necesarias. Entonces, en principio, la idea es sostener y fortalecer la propuesta en este año.

Al mismo tiempo, en virtud de un mandato que nos ha dado el Ministro, nos proponemos iniciar algunas experiencias que tengan un impacto distinto. Nos referimos a las casas de convivencia autogestionadas; pensamos que hay población que con apoyatura técnica y social en general, puede desempeñarse autónomamente, como por ejemplo, cocinarse. Me refiero a casas del tipo pensión, que pueden autogestionarse. Ello requiere también la colaboración de otras instituciones.

Asimismo, pensamos en algún programa con facilitadores familiares, que puedan trabajar con la familia diseñando estrategias familiares para su gestión.

Estamos procurando algunos convenios con instituciones tales como MEVIR, que nos permitan hacer uso de las viviendas que MEVIR recupera judicialmente y repara, para que alguna población pueda acceder a ese tipo de solución.

En lo inmediato, también nos proponemos trabajar robusteciendo la mesa interinstitucional con personas que atienden este tema. Nos parece que hay suficientes elementos, de acuerdo con las investigaciones que hemos realizado y los datos perceptibles a simple vista, como para dar cuenta de que la complejidad del fenómeno hace que la solución también deba ser compleja y, por tanto, requiera la intervención de otras instituciones públicas y, eventualmente, la asociación con privados.

En consecuencia, robustecer el espacio organizativo pasa a ser una estrategia importante.

SEÑORA DRAGO.- Para empezar por Jóvenes en Red, primero debemos recordar el objetivo general del programa, que ya hemos planteado aquí en el Parlamento en otras oportunidades. La idea es promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años que se encuentran desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad.

Algunos objetivos específicos que se marcaba el programa al inicio, eran los siguientes: mejorar las condiciones personales para el acceso e integración a la red y asistencia en documentación, prestaciones básicas, salud y tratamiento de adicciones; fortalecer las condiciones personales y sociales de los jóvenes para el desarrollo de proyectos personales; desarrollar oportunidades y habilidades para la integración y participación social con autonomía; promover la

integración de conocimiento básico y habilidades sociales por parte de los participantes como base del desarrollo de trayectorias educativas, y elaborar, en conjunto con los jóvenes, proyectos personales de inserción laboral y dotar de estrategias y oportunidades para implementarlos.

Jóvenes en Red se viene implementando desde agosto del 2012 y al día de hoy se encuentran trabajando los 36 equipos de abordaje territorial que estaban proyectados en la iniciativa. Se está trabajando con 2.200 jóvenes en los cinco departamentos que fueron seleccionados para la primera fase. En Montevideo se trabaja con 900 jóvenes; en San José con 60; en Canelones con 840; en Artigas con 180; y en Cerro Largo también con 180.

Los equipos socioeducativos que se encuentran a nivel de campo cuentan con la siguiente conformación: un coordinador, un referente socioeducativo y a nivel central doce técnicos con especialización temática en violencia, consumo de sustancias, dificultades de aprendizaje y sicopatologías. En total, para el programa, están trabajando 120 técnicos.

La implementación del programa que, como les decía, comenzó en agosto del 2012, se organizó en torno al siguiente cronograma. Una fase cero, de conformación de los equipos educativos, articulación territorial y preparación de la instalación. La primera fase, que consiste en la captación de la población objetivo. La fase 2, referida a la elaboración del acuerdo educativo y de un diagnóstico detallado de los participantes. La fase 3, que es el desarrollo del acuerdo educativo. Y la fase 4, que es el egreso del programa.

Este es un proceso vertebrado por la redacción y el seguimiento de un acuerdo educativo -como les decía recién- donde se traza, en acuerdo con el joven, la hoja de ruta a seguir y se establece en el marco general de la relación entre el programa y el joven, qué es lo que se espera de él a partir de su pasaje por el Mides.

Sobre agosto de este año van a comenzar nuevamente los trabajos de captación de nuevos jóvenes como forma de ampliar el programa, tanto en las zonas actuales como en aquellas que se suman que, de acuerdo con la selección que se ha hecho, serán Salto, Paysandú, Rivera y Tacuarembó, cada una de ellas con dos equipos, que se agregarán a los que ya están trabajando.

Consideramos importante compartir con los señores Senadores algunas de las acciones específicas que se están realizando, sobre todo, en lo que tiene que ver con las líneas de acción diseñadas para la consecución de los objetivos planteados, como con los resultados que se esperan desde los equipos territoriales.

Las acciones han sido diseñadas bajo el concepto de red, entendiendo que la principal labor del programa es tender puentes hacia la inclusión social, orientando y acompañando a los jóvenes para que se apropien de las posibilidades existentes. En muchos casos esto requerirá del mejoramiento, la ampliación y fortalecimiento de los servicios existentes. En este sentido, es importante destacar -pues resulta esencial para el programa- que un programa como este, el de Jóvenes en Red, no debe generar una institucionalidad paralela a la existente; de lo contrario, no estaríamos contribuyendo a la inclusión de los mismos en espacio y deporte con vocación universalista.

El programa basa su intervención en tres componentes: social, laboral y educativo. Algunas de las acciones y resultados alcanzados por ellos, son los siguientes.

Desde el componente social se apunta a trabajar sobre las redes de la asistencia básica, brindando asesoramiento y acompañamiento individualizado en la gestión de documentación básica e integración a la red de asistencia social. Los resultados obtenidos hasta el momento arrojan que el ciento por ciento de los participantes cuentan con documentación básica vigente: carné del adolescente, carné de salud, credencial cívica y cédula de identidad. Todos ellos, según su situación, son beneficiarios de planes de asistencia social.

En lo que tiene que ver con las redes culturales, deportivas y recreativas, se apunta a promover la participación de los jóvenes en lo cultural, vía entradas a espectáculos artísticos y

deportivos, talleres artísticos y salidas grupales, familiares o individuales. Asimismo, se procura promover la integración a espacios y propuestas deportivas y/o recreativas, vía apoyo de iniciativas de acceso con contrapartida de asistencia y sostén. Hasta el momento, se ha obtenido como resultado el conocimiento de espacios de difusión y producción cultural, espacios deportivos y recreación, así como sus formas de uso; incorporación y apropiación de estos espacios; desarrollo y conocimiento de gustos, preferencias y habilidades personales para la participación -en uso, disfrute y producción- en manifestaciones culturales, artísticas y deportivas -reconociendo a las mismas como una fuente de enriquecimiento y disfrute personal-; ampliación de los circuitos de circulación y participación social e inclusión en programas culturales, talleres artísticos, clubes, plazas de deportes y espacios recreativos.

Las redes de acceso a tecnología de la información y comunicación social han generado espacios de formación, incorporación y uso de las TIC, favoreciendo la integración digital, el uso y aprovechamiento de las mismas en la vida cotidiana de los participantes. Los resultados entre los jóvenes participantes muestran que se están apropiando del uso de las tecnologías de la comunicación para potenciar procesos de comunicación y expresión, que se articulan con la realización de proyectos personales y colectivos, laborales, culturales y de estudio.

Dentro de las redes para la integración ciudadana en base comunitaria encontramos el desarrollo de talleres temáticos, foros, espacios de problematización, discusión y formación en temáticas de actualidad y en problemas que preocupan a los participantes de la comunidad; reactivación y reaparición de los espacios públicos y de locales comunitarios, tales como clubes, centros vecinales, plazas, casas culturales, etcétera, y la formulación de proyectos personales y visualización de medios para concretarlos con responsabilidad, autonomía y sentido crítico. Como resultado de ello encontramos que se están desarrollando habilidades para la integración y participación con autonomía de la vida social, política, económica y cultural del país, para la convivencia de una sociedad multicultural y cambiante; desarrollo del sentido crítico de destrezas, necesarias para identificar las exigencias sociales de los diferentes espacios, sus formas de acceso y participación; aporte al desarrollo de la comunidad con inversión de recursos, posibilitando a los participantes tomar un rol protagónico en el mejoramiento de su comunidad, favoreciendo así procesos de inclusión de los jóvenes, de acuerdo con sus intereses y necesidades.

En lo que tiene que ver con las redes para la promoción de salud, con énfasis en la prevención y tratamiento de las adicciones, se está trabajando sobre la difusión y promoción del uso de los servicios de salud, talleres de promoción de salud, sexualidad, educación en drogas, etcétera, mediación, coordinación y acompañamiento para la atención en centros de salud en situaciones que así lo requieran.

El resultado es el desarrollo de hábitos saludables, autocuidado, reducción de conductas de riesgo, conocimiento y uso de servicios de salud para adolescentes y jóvenes en su comunidad y a nivel central. Los adolescentes y jóvenes que transitan por situaciones de consumo problemático de sustancias son apoyados por personal especializado para la atención específica y, en los casos en que así se requiera, son derivados a los centros de salud.

En el componente educativo se trabaja sobre el fortalecimiento de las trayectorias educativas, redes para integración del conocimiento básico y habilidades sociales por parte de los participantes como base para el desarrollo de las trayectorias educativas. El resultado es que un alto porcentaje de los participantes se revincula con el sistema educativo formal y logra sostenibilidad en los cursos.

En cuanto al Programa de Habilidades Sociales, este tiende al desarrollo de espacios de formación a nivel interno del programa para que en pequeños grupos se favorezca la adquisición crítica de habilidades sociales, con el fin de que favorezcan la apropiación positiva por parte del joven de las oportunidades disponibles. El resultado es que el 100% de los jóvenes reciban un acompañamiento educativo adecuado a sus necesidades, tanto a nivel grupal como individual, en el ámbito de sus propias comunidades.

En lo que se refiere a becas al estudio, aquellos jóvenes que logren revincularse activamente al sistema educativo reciben un apoyo económico que les permite cubrir los aspectos básicos

materiales necesarios para el sostenimiento y dar cumplimiento a los requisitos del mismo en términos de equipamiento, vestimenta y materiales de estudio. El resultado es un apoyo material y económico a la inclusión y al logro educativo en la enseñanza básica, contrapartida del sostén de la asistencia y el logro básico.

Otra de las líneas es Apoyo Pedagógico, con espacio para apoyos específicos a la actualización de competencias cognitivas básicas en el lenguaje y el cálculo, así como también diagnóstico e intervención psicopedagógica en los casos que sea necesario y acreditación de saberes. Los resultados son que los jóvenes puedan acceder a espacios específicos de apoyo a los estudios formales, los que se contemplan con herramientas pedagógicas específicas en el proceso a nivel formal.

En relación al componente laboral, hay redes de acceso a la capacitación laboral integrada a los jóvenes, redes de capacitación laboral para la adquisición y desarrollo de competencias técnicas acordes a los intereses de los mismos y las necesidades del mercado de trabajo. Los resultados son que los jóvenes accedan a cursos específicos orientados a la adquisición de capacidades y oficios para desempañarse en el mercado de trabajo.

En lo que tiene que ver con la experiencia prelaboral, el objetivo es desarrollar competencias sociolaborales a través de experiencias de trabajo colectivo a nivel comunitario, o en empresas con un enfoque participativo y de aprendizaje integral en un contexto de trabajo. Los resultados son jóvenes que participen en experiencias prelaborales, que reciban capacitación técnico-práctica en áreas específicas que requiere el proyecto colectivo.

En lo referido a las redes para la inclusión laboral, tenemos tareas de intermediación laboral con la finalidad de incluir a jóvenes en la experiencia del primer empleo en base a la intermediación con empresas públicas y privadas como punto de partida de futuras trayectorias laborales. El resultado es que un porcentaje importante de jóvenes de la población objetivo realicen experiencias de primer empleo en acuerdo con empresas públicas y del sector privado.

Hasta acá todo lo que refiere al programa Jóvenes en Red. Seguidamente haré una puesta a punto en lo que tiene que ver con la implementación de Cercanías. Voy a contextualizar un poco para que recordemos qué es.

La creación de la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías, supone un esfuerzo interinstitucional para la atención prioritaria de familias en situación de extrema vulnerabilidad a través de la acción articulada de los organismos en el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios.

Cercanías es una estrategia interinstitucional que se propone, en el marco de la Reforma Social, mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de extrema vulnerabilidad social, considerando a la familia como sujeto de intervención. La integran el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la Administración de Servicios de Salud del Estado, la Administración Nacional de Educación Pública y el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay.

La Estrategia busca generar una “gestión del cambio” en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, promoviendo el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención; desarrollar un segundo nivel especializado en trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar; y garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes.

La implementación del trabajo de la Estrategia se organiza a partir de una Comisión Político-Técnica Interinstitucional, una Unidad de Gestión, espacios locales de articulación de los servicios y los Equipos Territoriales de Atención Familiar conocidos como ETAF.

Cercanías basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones ya existentes en los territorios -al igual que Jóvenes en Red no busca generar institucionalidad propia, sino una articulación con la ya existente. En particular, hay una red de coordinación con los Programas prioritarios como Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

Los grupos familiares invitados por los ETAF a participar son seleccionados a partir de un índice acumulado que integra la situación de pobreza extrema identificada por los equipos de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Mides, y la situación de vulnerabilidad socio-familiar identificada a través del diagnóstico que realizan servicios sociales en territorio. Algunos de esos servicios son los Nodos, las redes locales, oficinas del Mides, Socat, centros de INAU, referentes de servicios sociales, etcétera.

La dimensión de trabajo vinculada al fortalecimiento de la red de protección local se centra en brindar herramientas a través de formaciones periódicas; promover la generación de protocolos de actuación para los técnicos que trabajan en los servicios sociales del primer nivel de atención y la promoción del acceso ágil y efectivo a las prestaciones y servicios sociales existentes.

Los Equipos Territoriales de Atención Familiar -los ETAF- trabajan en forma integral con metodología de proximidad y con familias seleccionadas que son invitadas a participar a través de las dos vías que ya mencioné, es decir la visita de la Dinem y la derivación de los equipos territoriales. Se comenzó a mediados de 2012 con 27 ETAF, los cuales estaba distribuidos 14 en Montevideo, 6 en Canelones y 1 en cada uno de los siguientes departamentos: Artigas, Salto, Soriano, Rocha, Treinta y Tres, Lavalleja y San José.

Entre marzo y abril de 2013 se amplió y se terminó con la cobertura proyectada, y ahora hay equipos en los departamentos restantes, cubriendo con al menos un equipo por cada uno de ellos y dos equipos en los más poblados. De esa forma, al día de hoy hay 40 ETAF a nivel nacional. En junio se sumará el último que estaba previsto porque hubo un problema en el llamado que quedó desierto en su momento.

Cada ETAF es gestionado por una organización de la sociedad civil y supervisado por la Unidad de Gestión. Los equipos están integrados por 4 o 5 técnicos que cubren 120 horas semanales, con formación en trabajo social, psicología, educación social y otras disciplinas sociales y humanas. Cada equipo aborda o trabaja con 40 núcleos familiares.

El acompañamiento familiar está orientado por metas que apuntan a condiciones básicas de calidad de vida, las que refieren a los derechos de todos los integrantes del grupo familiar. Para recordarlos: derecho a la vida, a vivir en familia, a la identidad, a la vida y la salud, a la educación, a la alimentación, al trabajo y la supervivencia, al hábitat digno, al acceso a la recreación y a la cultura.

El proceso de trabajo con las familias se realiza en tres fases: el diagnóstico situacional, el plan de inclusión familiar y la etapa de egreso. Se prevén encuentros semanales y quincenales con cada familia, dependiendo la etapa en que se encuentren. Esto podrá ser en los hogares o en espacios comunitarios acordados y se trabaja con todo el núcleo, como también con los referentes de la familia extensa. En algunos casos se pueden acordar instancias específicas con referentes que no están dentro del núcleo familiar como, por ejemplo, un padre. Entonces, si es necesario que el padre esté dentro del plan de inclusión familiar se trabaja con él.

El plan de inclusión familiar que elabora el ETAF es en acuerdo con la familia y tiene intervención de hasta un año y medio de trabajo. En todas las etapas del proceso es sumamente importante la articulación con referentes de otros programas, así como con las redes de sostén, familiares, etcétera.

Con respecto a la cantidad de familias atendidas, se han adjudicado 1.349, de las cuales 70 han sido derivadas a otros dispositivos y algunas no han aceptado trabajar con los ETAF.

El perfil de las familias atendidas por los ETAF da cuenta de la pertinencia y la focalización para la selección de los casos. Se recibieron postulaciones por las dos fuentes que mencioné anteriormente. Se visualiza que las familias atendidas por ETAF están integradas por núcleos numerosos, considerando también a los actores que no conviven pero son una parte importante en la intervención.

A través del Formulario de Postulación en Situaciones por Territorio, se valora la presencia de algunas dimensiones de riesgo, que se identifican a través del trabajo de equipos sociales que tienen una perspectiva del proceso. Estos informes, que básicamente son cualitativos, dan cuenta de familias multiintervenidas, multiproblemáticas, en las que varios contactos con el sistema de protección no han logrado incidir fuertemente en la vulneración de derechos.

En cuanto a las dimensiones de riesgo de los núcleos familiares con los que se está trabajando, el 89,5% están en riesgo en relación a la educación; el 89,3%, con respecto al trabajo; el 84,2%, por la ausencia de figuras parentales; el 62% por el tema de la violencia; el 45,3% debido al consumo problemático de sustancias y el 37,2% en lo que respecta a los conflictos con la ley.

En lo que tiene que ver con el programa Cercanías, quisiera destacar algunos aspectos que se han venido trabajando en la interinstitucionalidad que conduce el programa. Como ya mencioné, hay un trabajo al respecto. La Comisión Político Técnica Interinstitucional y la Unidad de Gestión de Cercanías han avanzado en cuanto a mejorar el acceso a prestaciones y a servicios. Si bien se hace un acompañamiento familiar en las horas de trabajo de apoyo psicosocial con todos los integrantes de la familia y encuentros periódicos de hasta un año y medio, el fuerte de la intervención de Cercanías es el trabajo interinstitucional, que debe ser acompañado por la articulación fluida de los servicios locales para poder garantizar el acceso a las prestaciones y a los programas.

Las líneas en las que se ha avanzado en la interinstitucionalidad, son la promoción y el fortalecimiento de los espacios locales de articulación. Actualmente existen Comités en casi todos los departamentos y regiones; en la mayoría de ellos participan los referentes del MIDES, del INAU, de Vivienda, del BPS, de ASSE, de ANEP e Intendencias. Se llevan adelante jornadas de formación en la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad para operadores de servicios sociales, educativos y de salud a nivel nacional, así como una articulación con los programas Uruguay Crece y Jóvenes en Red, como señalaba al principio.

El Mides ha resuelto la prioridad de acceso a las familias y de sus integrantes a sus servicios, programas y prestaciones. El INAU ha resuelto la prioridad de acceso de estas familias y sus integrantes a sus servicios, programas y prestaciones, como Caif, centros juveniles, etcétera. A su vez, Vivienda, además del acceso preferencial a los programas existentes, creó la línea de mitigación para resolver condiciones desfavorables, permitiendo intervenir en terrenos ocupados en forma irregular con pequeñas reparaciones.

La ANEP creó un grupo de trabajo con representantes de los tres Consejos Desconcentrados para favorecer la comunicación interna y destrabar el acceso de la población que requiere inclusión educativa. A su vez, ASSE conformó un equipo que fue elaborando protocolos y análisis de las faltas para resolver las prestaciones; se identifica un claro déficit en la capacidad de atención en salud mental, por lo que se está pensando en un proyecto específico para trabajar en este tema. Recientemente también se integró a la Comisión Político Técnica interinstitucional el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, que al inicio no estaba.

Para terminar mi exposición quiero comentarles brevemente lo que está planteado para la intervención en las siete zonas prioritarias. Se considera al territorio como un factor clave para la producción y reproducción; por lo tanto, se requiere intervenir en él para transformar la trama urbana y revertir la desigualdad persistente. Se plantea construir una modalidad de intervención urbana integral, reforzando los programas prioritarios, fortaleciendo las prestaciones sectoriales en intensidad y accesibilidad, con mejoras en la infraestructura para la convivencia y despliegue de la seguridad local estructurada en torno al urbanismo social y con más llegada a la Policía comunitaria. Las zonas seleccionadas en Montevideo son: Marconi, Punta de Rieles, la zona entre Chacarita de los Padres y

Santa Teresa; en Tres Ombúes, la Cantera del Zorro; en Ituzaingó, las 7 Manzanas; en Canelones, Las Piedras, la parte entre Vista Linda y Obelisco y en Barros Blancos, Villa Manuela.

Base del trabajo. Fue creado en función de los datos del Censo del 2011, más la información recabada a partir de las visitas realizadas por la Unidad de Campo de la Dirección Nacional de Evaluación y Monitoreo del Mides y algunos datos interesantes de esta zona. La población total que reside en estas localidades es de 31.151 con una distribución equilibrada entre varones y mujeres, donde la población joven de 0 a 29 años de edad representa algo más del 50% del total.

A partir del diagnóstico se define la conformación de un equipo coordinador integrado por los Ministerios de Desarrollo Social y del Interior para trabajar la profundización de las políticas, la cual requiere abordar las siguientes dimensiones: acceso a la vivienda, niveles educativos referidos a su acceso y culminación en los ciclos educativos, inserción formal en el mercado de trabajo, acceso al servicio de salud y acceso a servicios de cuidados.

La intervención está pensada en tres componentes. El primero refiere a la profundización de los programas prioritarios -a los que señalé anteriormente se suma Uruguay Crece Contigo- planificando las características específicas de la zona tanto en el modelo de intervención como en el uso de recursos asociados indispensables para el éxito de los programas. El segundo y asociado al primero es la planificación innovadora en materia de cuidados para niños y niñas de 0 a 3 años, y el tercer componente refiere al fortalecimiento de la infraestructura, así como las acciones para el mejoramiento de la trama urbana en las zonas y la seguridad.

El componente uno es básicamente lo que dije anteriormente sobre los dos programas y si bien se encuentran en el territorio van a hacer una ampliación de los equipos. El componente dos es el más novedoso y es el de los cuidados, con la conformación de bonos para centros de primera infancia, en el entendido de que la oferta actual de servicios públicos en primera infancia cubre de forma parcial las necesidades de los hogares con niños de 0 a 3 años. Para cubrir dicha necesidad a corto plazo se proyecta un programa que puede cubrir la demanda de cuidados y se plantea un programa de bonos a centros privados de primera infancia con capacidad locativa. Este subsidio se hace efectivo en caso de no existir la posibilidad de acceder a un centro Caif tanto porque sus cupos están cubiertos como por no existir la cobertura territorial actual o porque la modalidad no se adecua a las necesidades del hogar, tales como los horarios laborales de los cuidadores, necesidad de mayor cantidad de horas, etcétera.

Se han diseñado dos tipos de bonos, de 20 y 40 horas semanales, más los traslados. La información disponible acerca de la oferta es la que nos brindó el Ministerio de Educación y Cultura, mediante un relevamiento realizado en el mes de diciembre sobre los cupos disponibles y la disposición a integrar la población de los programas prioritarios. En realidad, también se hizo una presentación de los programas a las reuniones que tienen mensualmente los centros con el MEC, donde se planteó el seguimiento que esos niños tienen por parte de los equipos territoriales que están trabajando con ellos en algunos de estos tres programas prioritarios.

El componente tres es el mejoramiento de la trama urbana y la seguridad. Refiere al desarrollo de las condiciones de infraestructura de las zonas, básicamente trabajar sobre la dimensión de iluminación, limpieza de basurales e inversión en espacios públicos. Se está trabajando fuertemente con las Intendencias correspondientes y los Municipios para terminar de afinar cuáles van a ser las obras a realizar.

De las zonas seleccionadas en el área metropolitana hay indicadores elevados en cuanto a los problemas de seguridad y algunas de estas zonas registran tasas de delitos extremadamente elevados.

Existe una naturalización de la violencia como forma de dirimir los conflictos en el espacio público que muestra signos crecientes en lo que es el vandalismo.

La necesidad de recuperar la convivencia y la seguridad en estas zonas, implica la instalación de un dispositivo combinado de trabajo de la policía comunitaria en los territorios, un sistema de patrullaje intensivo con énfasis en el horario nocturno y un reforzamiento de las acciones de investigación en torno al crimen organizado y el tráfico de drogas.

El Ministerio del Interior conformará un equipo especial de cien policías comunitarios que se desplegará en las siete zonas con equipamiento adecuado junto al trabajo de otras unidades de la Policía nacional.

Hay aspectos que ya están en funcionamiento como los programas sociales que mencioné; si bien ya están en la zona, el refuerzo de los equipos sociales estará llegando en el correr de mayo y junio. Por su parte, los otros componentes están siendo articulados con las sectoriales correspondientes y van a empezar a implementarse a la brevedad.

SEÑOR MINISTRO.- Vamos a solicitar al Director Nacional de Evaluación y Monitoreo que analice la metodología y luego voy a exponer algunos breves resultados en cuanto a los cambios que se han dado en la focalización de la tarjeta.

SEÑOR LABAT.- Lo que me pidió que informara el señor Ministro refiere al proceso de selección de los hogares en el trabajo que se hizo desde finales de octubre de 2012 a la fecha para corregir la focalización de los programas de transferencia monetaria.

Los programas de transferencia monetaria consisten en una transferencia a los hogares; unos son condicionados y otros no. Las transferencias de Asignaciones Familiares son condicionadas ya que existen contraprestaciones sobre las que habló el señor Ministro hace un momento. Por otro lado, la tarjeta Uruguay social es un instrumento de transferencia no condicionada que refuerza esta prestación, aunque en el correr de este año se han hecho un conjunto de innovaciones para atender también a los hogares que están en situación de pobreza extrema pero no cuentan con menores.

Previo a eso se realizó -luego de un diagnosticó que se efectuó en los años 2009-2010- un proyecto de refocalización de las transferencias monetarias que implicó hacer una visita masiva a los hogares que tenían la tarjeta y a aquellos de los cuales existía información de que podrían estar en situación de cobrar y no cobraban así como también a aquellos que se encontraban en territorios en los que, dada la situación socioeconómica media, era interesante hacer una reinspección a los efectos de valorar nuevamente su condición. Para eso se establecieron dos estrategias. La primera fue georeferenciar todas las bases de información del Ministerio: algunas provenientes del Panes y del primer ciclo de Asignaciones Familiares y otras que surgieron a partir del cruce de esa información con otra que tenían distintas instituciones del Estado. Una vez colocados esos puntos en el mapa, pasaron a ser objeto de recorrida del programa en el trabajo de campo. La otra modalidad fue identificar zonas deprimidas, tanto en Montevideo como en el interior, y recorrerlas casa por casa, a los efectos de poder hacer una inspección o reinspección de los hogares. Hasta la fecha llevamos hechas más de 70.000 visitas: 65.000 se hicieron hasta diciembre del año pasado, y en esos casos se encontraron los resultados que luego va a exponer el señor Ministro. Es importante destacar que se verificó una tasa importante de modificación en la condición de pertenecer o no al programa, tanto de personas que deberían pertenecer y no estaban incluidas como de aquellas que estaban incluidas y ya no deberían estarlo. De esta forma, se procede a la primera etapa de corrección de la focalización. En un principio, el objetivo estuvo planteado en llegar lo antes posible a 30.000 hogares en peor situación crítica, a los cuales se aspira a duplicarle la tarjeta. Planteamos que eso podría llevar un trabajo aproximado de dos años. En el primer año encontramos los primeros 20.000 y es altamente probable que podamos dar cuenta del objetivo completo en el correr de este año, a pesar de que quedan todavía zonas distantes como buena parte de las áreas rurales y otras zonas del país. Una vez que esté publicado el Censo de Población estaremos chequeando la información que hemos logrado georefenciar, a los efectos de mejorar en una sintonía más fina lo relativo al hallazgo de aquellos hogares que queremos encontrar. A su vez, a los hogares visitados se les aplica un formulario que consta de dos partes. Por un lado, las variables necesarias para calcular el índice de carencias críticas -se trata de una medida multidimensional de pobreza- nos da un resumen que nos indica si el hogar es beneficiario de asignación familiar, beneficiario de tarjeta simple, beneficiario de tarjeta doble o no debe ser beneficiario de transferencias monetarias. Además, ese formulario tiene un complemento que explora

dentro de los hogares según otro conjunto de riesgos sociales, que no están incluidos en el instrumento econométrico que selecciona, porque como esas preguntas no están en la encuesta continua de hogares, no se puede hacer una comparación que permita realizar un modelo probabilístico como el que estima la probabilidad de ser pobre que se hace para calcular el tema de las transferencias monetarias. Pero da cuenta de otros riesgos señalados por la señora Drago que recomienda el abordaje de esos hogares por acumulación de riesgos -además de la pobreza que es medida de esta forma- por otros programas y son derivados a las distintas sectoriales. Pueden ser situaciones de emergencia habitacional, situaciones de violencia, situaciones de consumo problemático, algunas se derivan a la interna del propio Mides y otras a los programas prioritarios: en el caso de la presencia de jóvenes que no estudian ni trabajan, a Jóvenes en Red; en el caso de problemas vinculares profundos en las familias con estas características, al programa Cercanías; y en el caso de niños menores de cuatro años, a Uruguay Crece Contigo. Todo se integra en un sistema de información que fue construido hace mucho tiempo -pero que está vinculado al sistema integrado en formación del área social- y que en el momento opera con Identificación Civil, con el Banco de Previsión Social y próximamente con el sistema educativo de modo que la visita del Mides en un hogar represente al área social del Estado y se pueda trabajar en forma integral accediendo de primera mano a información no redundante y validada sobre la identidad, la composición y el acceso a programas de cada uno de los integrantes de la familia. Este proceso ha sido implementado en buena parte, aunque todavía faltan algunas conexiones de interoperabilidad con algunos sistemas porque requiere la maduración de los dos lados. Cuando uno ingresa información *on line* de una cédula de identidad, requiere que el Servicio de Identificación Civil esté operativo, esté en línea y se encuentre disponible para interactuar, a los efectos de constatar algún error; lo mismo ocurre con las prestaciones del Banco de Previsión Social o con la permanencia del sistema educativo de ANEP. Eso ha implicado un trabajo importante de maduración de los sistemas informáticos de forma tal que al momento que se llega a una casa constata la identidad de todas las personas que viven en ella a partir del nombre de la persona y de su vínculo con la base del Banco de Previsión Social. Tal vez una señora no se acuerde de la cédula de su marido y no la tenga a mano, pero con su nombre e interoperando con la base de Identificación Nacional Civil y con la vinculación que tenemos de esas dos personas a través del Banco de Previsión Social, nosotros constatamos la identidad de esa persona y corregimos en buena forma un aproximado de la verdadera composición de los hogares, que es otro tema y que también está muy vinculado a los problemas que tienen los programas de transferencia monetarias. El índice de carencias críticas que se utiliza para seleccionar los programas los entendemos como un instrumento óptimo, -ustedes habrán escuchado hablar de él, se utilizó en el Panes, se reestimó para utilizarlo en asignaciones familiares y se volvió a estimar para actualizarlo porque de una manera u otra es un instrumento que hay que actualizar cada ciertos años porque las sociedades van cambiando, las condiciones de vida también y la pobreza, que en este caso es una aproximación a la pobreza monetaria, está asociada a diferentes condiciones de la vivienda. Por ejemplo, los bienes durables que hay en un hogar como, por ejemplo, la calefacción, la televisión, el teléfono, etcétera, en determinado momento pueden ser una expresión de riqueza, pero años después pueden dejar de serlo. Un caso de este tipo se dio cuando tuvimos que cambiar todas las bases de datos debido al ingreso del plan Ceibal, porque a partir de ese momento todos los hogares pasaban a tener una computadora, cosa que antes no sucedía. En consecuencia, hubo que alterar, que reestimar el índice de bienes durables a fin de separar ese ítem; incluso, en la encuesta continua de hogares se generó otra pregunta para seguir manteniendo la observancia sobre esos asuntos. La virtud de ese índice es que se trata de una aproximación al ingreso monetario permanente -no al coyuntural- de los hogares, porque no tiene la misma volatilidad del ingreso. Puede darse el caso de que una persona haga horas extras un mes y gane un poco más, pero otro mes se quede sin trabajo porque estaba haciendo una changa y pase a tener un ingreso cero. Esto nos permite ver las estructuras con variables mucho más difíciles de mover como, por ejemplo, los años de educación de una persona, los materiales con que está hecha la vivienda, etcétera; se trata de una aproximación mucho más fidedigna a una especie de ingreso permanente medio del hogar, que es lo que define la condición de inclusión.

Sobre el proceso de visitas podemos decir que en este año pensamos hacer principalmente la parte del interior rural que el año pasado no se cubrió y un fuerte repaso del área metropolitana de Montevideo, así como las áreas metropolitanas del interior del país.

SEÑOR MINISTRO.- Como recién decía el Director de la Dinem, con la construcción del nuevo índice de carencias críticas -una tercera versión, digamos- y las revisitas adecuamos la situación socio económica de los hogares beneficiarios del programa Tarjetas. De las 69.819 visitas que realizamos, 36.110 -un poco más de la mitad- permanecieron en la misma situación en la que estaban; no tenían

tarjeta y no la obtuvieron, tenían tarjeta de valor simple y la mantuvieron, o tenían tarjeta doble y se quedaron con ella. Cabe destacar que la tarjeta tiene dos puntos de corte, uno que determina un valor monetario simple y un punto de corte más alto del índice de carencias críticas que determina un valor monetario doble. Reitero que estamos hablando de 36.110 personas.

SEÑOR SOLARI.- ¿Estamos hablando de personas o de hogares?

SEÑOR MINISTRO.- Hablamos de hogares, señor Senador, es correcto.

Luego tenemos 19.750 hogares -casi un 30%- que accedieron a una prestación superior, ya sea porque no tenían tarjeta y pasaron a tenerla, simple o doble, o porque tenían simple y pasaron a tener tarjeta doble. El grueso de esta situación de acceso a la prestación se dio fundamentalmente en el área metropolitana de Montevideo y, en menor medida, en el interior del país.

Finalmente, 13.940 hogares redujeron su prestación, ya sea porque tenían tarjeta doble y pasaron a tener una simple o a no tenerla, o porque tenían tarjeta simple y ya no la tienen. En este caso, sólo 3.071 fueron del departamento de Montevideo y el resto de las situaciones de reducción de la prestación se dio en los otros 18 departamentos. Lo que obviamente sucedió -y es bastante lógico pensar que fue así- entre 2008, cuando empezó el programa Tarjeta, y 2012 fue que los niveles de pobreza se redujeron mucho más sustantivamente en el interior del país, pero no se redujeron al mismo ritmo en Montevideo y la zona metropolitana. Por eso la composición de la Tarjeta Uruguay Social, que era predominantemente más del interior que de Montevideo, previo al nuevo ICC y al nuevo régimen de revisitas, ahora se invirtió y pasó a ser fundamentalmente metropolitana y no tanto del interior del país. También es verdad -tal como dijo el señor Labat- que hay algunas zonas en las que todavía estamos en la etapa de recorrida, por lo tanto, los resultados pueden variar en algunos matices, pero tendencialmente la concentración de los principales problemas de pobreza extrema en la zona metropolitana y la mejora de los niveles de ingreso permanente aproximado por Índice de Carencias Críticas en el interior, ha mejorado.

Quiero decir que estos son los resultados que si bien los tenemos divididos por departamentos creo que para la versión taquigráfica son importantes los grandes números -tal como se nos había solicitado- de altas y bajas, pero de cualquier manera, la Dirección de Evaluación y Monitoreo tiene información detallada por departamento.

Corresponde que el señor Subsecretario ingrese al último punto que es la ley de cupos para afrodescendientes.

SEÑOR PRESIDENTE.- En virtud de que vamos a ingresar en otro tema que es el de la ley de afrodescendientes, debemos ceder el uso de la palabra a los Senadores para que planteen dudas, interrogantes u observaciones respecto de las exposiciones formuladas para poder después ingresar con más tranquilidad a este último tema que nos va a focalizar en un punto muy concreto y vamos a perder la perspectiva del que ya ha sido expuesto.

SEÑOR SOLARI.- Agradezco al señor Ministro, al Subsecretario y al resto del equipo por venir y brindar información bastante completa sobre el combate a la pobreza, indigencia y exclusión, en particular.

El primer comentario que quiero hacer tiene que ver con la medición de ingresos en términos de su fuente por parte de los distintos tipos de hogares, es decir, hogares que están por encima de la línea de pobreza, hogares que están por debajo y aquellos que están por debajo de la línea de indigencia.

El señor Ministro dijo -si yo no entendí mal- en un determinado momento que los hogares por debajo de la línea de pobreza habían aumentado sus ingresos laborales en un 59% en un determinado período de tiempo que, si no me equivoco, fue entre los años 2006 y 2011. Pero creo que una de las informaciones que da el INE en sus estudios es cómo va variando porcentualmente la composición del ingreso por fuente e, inclusive, creo que distingue como fuente las transferencias que vienen por

programas contributivos de los no contributivos. Aquí hay una diferencia muy importante tanto en la proporción del ingreso laboral como en la proporción del ingreso por transferencias no contributivas entre las familias que están por debajo de la línea de indigencia y aquellas que están por encima, aun estando en situación de pobreza. Me gustaría que los invitados hicieran alguna reflexión, sobre todo, en el sentido más amplio de que esta medición de la pobreza e indigencia es una medición en función de ingresos y como bien se dijo es relativamente volátil y no refiere a la condición de más largo plazo.

La segunda pregunta tiene que ver con dos inquietudes en relación al cumplimiento de las contrapartidas en aquellos programas que las requieran. El señor Ministro no hizo ninguna referencia a la verificación de las contrapartidas por parte de salud, no sé si se olvidó o simplemente no hay información. Con respecto a las contrapartidas por parte de educación, dijo que se había hecho una en el mes de abril, hace poquito, con respecto a la inscripción a principio de año y que se estaba planificando una segunda con respecto a la asistencia, indicando como incumplimiento de la contrapartida el 10% de inasistencias en Primaria y 20% en Secundaria. Sé que no es responsabilidad del Mides, pero llama mucho la atención que las inasistencias de Secundaria valgan la mitad nada más de lo que valen en Primaria, porque se debería pensar que cuánto más compleja es la enseñanza más grave es la consecuencia de la inasistencia.

Ingresando en cuestiones más de fondo, planteo lo siguiente. A la pobreza o indigencia podemos medirla no solo por los ingresos, sino también por las carencias críticas, como se hizo en otra época cuando se hablaba de necesidades básicas insatisfechas, etcétera -estoy recordando cifras del año 1995 y aún de más atrás, así como también la metodología que proponía la Cepal y que se utilizó en el Uruguay-; entonces, en este sentido, me gustaría saber cuál es su percepción respecto a cómo estamos hoy, en el año 2012, en relación al 2005 y al año anterior a la crisis. ¿Estamos mucho peor? ¿Estamos mejor?

Por otro lado, ese índice de carencias críticas, ¿puede ser accesible a quienes estudian el tema, en particular a los Legisladores? Lo pregunto porque busqué esa información en la página web del Mides y no pude obtenerla; después busqué en otras publicaciones y también en el INE, pero sin éxito.

En vinculación con lo anterior, ¿qué superposición hay entre la indigencia y las carencias críticas? Me refiero a la indigencia por nivel de ingresos y a las carencias críticas en más de cinco dimensiones. En realidad, la pregunta de fondo sería cómo se correlaciona la pobreza crónica con la pobreza coyuntural.

Por último, en lo que respecta a la duplicación del monto de la Tarjeta Uruguay Social, se proyecta elevar a 30.000 el número de familias beneficiadas. A mí me gustaría saber de dónde surge esta última cifra. ¿Por qué no son 20.000 hogares, por ejemplo? Hablamos de las familias de menor nivel de ingresos, o de mayor cantidad de carencias, y uno sabe, en principio, que el número de integrantes de esos hogares es más alto que el de la generalidad de la población y, por supuesto, mucho más alto que el de los que no están incluidos en ese grupo. Supongamos que cada hogar se compone de seis miembros; en ese caso hablaríamos de 180.000 personas, pero esta cifra no se condice con la cantidad de gente que está en situación de indigencia ni con el número de de personas que están en situación de pobreza hoy. Por eso quisiera saber de dónde surge esa cifra o cómo se justifica.

SEÑORA MOREIRA.- Por mi parte, quiero hacer un reconocimiento a la extensa exposición que nuestros invitados han hecho hoy en este ámbito -sobre todo por el detalle que se hizo de los programas y los números que involucran- que sin duda viene muy bien para el trabajo de esta Comisión.

Hago un especial reconocimiento por el tema de los bonos CAIF, pues justamente en el Consejo Coordinador de Políticas de Género se había discutido la cuestión de la extensión del horario CAIF para madres que trabajan ocho horas o madres que tienen horario nocturno. Entonces, la

solución de dar un bono para extensión de horario o nocturnidad -esto último lo supongo, porque en realidad aquí no se ha especificado- me parece excelente.

SEÑOR MINISTRO.- Me permito agregar que el bono que se otorga es también para pagar una guardería privada.

SEÑORA MOREIRA.- Sí, entendí que el bono es también para comprar ese servicio. El objetivo es dar solución a la persona que trabaja en esas condiciones. Y como se trata de un problema que afecta a las madres, fue considerado en el Consejo Coordinador de Políticas de Género. En fin, reitero que a mi modo de ver se ha encontrado una muy buena solución.

A modo de reflexión sobre el tema de las personas en situación de calle, digo lo siguiente.

En la órbita de la Comisión de Constitución y Constitución -que tres de los Senadores presentes integramos- tenemos a consideración un proyecto de ley sobre faltas, en el que hay por lo menos un par de faltas referidas prácticamente a la gente que está en la calle: la de acampar en forma permanente y la de orinar y defecar en los espacios públicos. Obviamente, la diversidad de la gente en situación de calle hace muy difícil trabajar con una misma perspectiva, justamente porque la población afectada es muy distinta. Se hablaba de los temas de incapacidad, los enfermos siquiátricos, el alcohol, los ex presos.

Entonces, es simplemente una reflexión para ustedes, porque nosotros estamos tratando este proyecto y me parece que, justamente, esos artículos referidos a defecar y orinar y a las acampadas en forma permanente, están desglosados. En ese sentido, hemos recibido la visión del Ministerio del Interior, pero queremos aprovechar la presencia de las autoridades del Mides para consultarlas. No sea cuestión que mandemos a hacer trabajo comunitario a gente que después no puede hacerlo. La falta está muy bien pensada, puesto que ya no es una multa pero, ¿qué capacidad tienen estas personas, muchas de las cuales se van a ver afectadas por este nuevo Código de Faltas, para encarar algún trabajo comunitario reparador de estas conductas?

Les dejo planteado este tema, porque además mañana este tema va a ser objeto de estudio en Comisión.

SEÑOR TAJAM.- Todos los programas que aquí se han detallado, que se enfrentan a diferentes situaciones de vulnerabilidad social, nos han mostrado que entre los componentes de la problemática, siempre estuvo presente el tema de la adicción a las drogas. Quizá sea una pregunta que deba ser contestada en otro ámbito, pero más allá de cada uno de los programas, ¿hay una reflexión general sobre la situación social global que abarca el Mides sobre el impacto de las adicciones en relación a la vulnerabilidad social, a la exclusión, etcétera?

SEÑOR PRESIDENTE.- Además de conocer todas estas cifras y datos que naturalmente agradecemos, y que nos parecen relevantes para ver cómo evolucionan los distintos programas del Mides en esta materia -por supuesto que son temas que luego hay que leer con detenimiento para poder captar los distintos números y aspectos que abarcan los distintos programas- me interesaría conocer en términos más o menos globales -no sé si el señor Ministro podrá proporcionarnos estos datos- cuál es el porcentaje de población afectada por el trabajo del Ministerio en estas áreas de asistencia en el lapso que va del 2008 al 2013, para tomar una medición de cinco años. Concretamente, queremos saber cómo han evolucionado esos porcentajes de personas abarcadas por distintos programas, partiendo del año 2008, que fue cuando empezó lo más grueso de alguno de estos programas, hasta el 2012, puesto que el 2013 recién está en ejecución.

SEÑOR MINISTRO.- Voy a contestar algunas preguntas y luego voy a solicitar a los señores Labat y Bertullo que complementen mi información.

A lo que nos referimos sobre ingresos laborales -voy a dar el dato que se me pregunta ahora por el señor Senador Solari- es al crecimiento, en términos reales, de los ingresos por trabajo entre 2006 y 2011. Ahora bien, el dato que se pedía es la composición, por fuente de ingreso.

Según la encuesta de medición de la pobreza realizada en el año 2012, los hogares por encima de la línea de pobreza se reparten de la siguiente manera: 60% ingresos por trabajo, 22% otros ingresos y 18% transferencias, de las cuales, el 16% son contributivas. Básicamente el grueso de este porcentaje corresponde a jubilaciones y pensiones, aunque también están las Afap contributivas.

En los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, el 47% de los ingresos son por trabajo, el 27% otros ingresos y 25% transferencias, de las cuales, el 17,4% son no contributivas y solo el 7,7%, contributivas. Las no contributivas son, básicamente, asignación familiar, plan de equidad y tarjeta Uruguay Social, aunque no descartamos que puedan existir otras, pero son mínimas. Es claro que, en este caso, las contributivas son menores, tanto por el alto peso de la informalidad en el mercado de trabajo como por la baja edad de la mayor parte de los integrantes de los hogares que se encuentran por debajo de la línea de pobreza. De ahí que el número de jubilaciones y pensiones sean extremadamente pequeñas en el total. Esa es la composición.

De cualquier manera -y en línea con lo planteado por el señor Senador Solari- nosotros estamos estudiando el primer segmento que está por encima de la línea de pobreza, o sea, el que se ubica entre 12,4 y 15. Este segmento salió recientemente de la pobreza y probablemente tenga características muy similares a los últimos tres puntos hasta llegar a la pobreza. Luego, encontramos una población bien distinta que es el primer 5% al que nos referimos anteriormente y que genera una brecha de inserción laboral, formal e informal, que pesa fuertemente. A esto debemos agregar -como bien dijo la señora Drago- que, en el componente laboral y en el componente educativo, detectamos los principales escollos para el ingreso al mercado formal de trabajo. Estamos viviendo un momento de relativa expansión de la demanda de trabajo -por lo menos hasta este año- que no está cayendo sino que todavía está creciendo aunque no al ritmo que lo hizo en 2009, 2010 y 2011. De allí, entonces, que se dé una contradicción entre una especie de demanda insatisfecha -a la que aluden los empresarios en algunas ramas de actividad- y una oferta también insatisfecha, producto de que hay un conjunto importante de personas que, teniendo necesidad de contar con un trabajo más formal, no pueden acceder a él por distintas fragmentaciones, algunas incluso geográficas o de movilidad. ¡Parecería que en el Uruguay no hubiera movilidad o fragmentación geográfica, pero la hay!

Sobre la población que recibe prestaciones de Mides ya mencioné a Uruguay Trabaja que registró una reducción de 24.000 a 14.000 postulantes. En cuanto al número de beneficiarios de las tarjetas Uruguay Social, que arrancaron en 2008 tomando como base a quienes recibían ingreso ciudadano por el plan de emergencia o canastas de INDA, rondaba los 120.000 hogares, mientras que en el último año se emitieron 73.000 tarjetas. Según la previsión que tenemos para este año -según el proceso metodológico al que aludimos; veremos cómo termina- estaríamos entre 65.000 a 70.000 emisiones de tarjetas -más concretamente 67.500- lo que muestra que el proceso se viene reduciendo.

Este año, por primera vez, se redujeron las asignaciones familiares Plan de Equidad. Hasta ahora no se habían reducido porque tienen otro nivel de umbral; no es como con el umbral de Uruguay Trabaja o Tarjeta Uruguay Social, que claramente van descendiendo.

Respecto a la pregunta de los registros multidimensionales, compartimos bien la idea de que hay que ir por otras mediciones, aunque no necesariamente por el índice de carencias críticas porque este, en el fondo, es un indicador probabilístico de ingreso permanente en la pobreza. Pero la última vez que asistimos a la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes presentamos un trabajo que elaboró la Dinem en base a la metodología Coneval, que es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social mexicano, que mide cuán lejos están las personas de los derechos que se le consagran, es decir, cuánto no satisfacen el derecho consagrado. Para ello toma cuatro variables: educación -en el caso uruguayo hubo que hacer un vericueto, porque había gente que nació cuando el derecho formal era culminar ciclo básico, pero los que nacieron después de la Ley de Educación tienen como obligación haber culminado el bachillerato; no fue una tarea difícil de hacer- seguridad social -donde el derecho formal es estar registrado- salud -donde el derecho formal es estar registrado en algún prestador de salud- y vivienda, que tiene unos ocho indicadores de diferente tipo -que en general son bastante universales- sobre el derecho a la vivienda.

Tomamos en cuenta estos datos y como base el período 2006-2011. Esto nos da un cuadro con cuatro cuadrículas. En la primera están los que son pobres por ingresos y, además, tienen algunas de estas cuatro dimensiones no cubiertas en el 100% de sus derechos; en la segunda, los que son pobres por ingresos pero tienen todos los derechos cubiertos; en la tercera, los que ya no son pobres por ingreso pero por lo menos tienen alguno de los cuatro derechos no cubiertos, y en la última cuadrícula se encuentran los que están bien -digamos- o sea, los que ya no son pobres por ingresos y, además, tampoco tienen ninguna de estas cuatro carencias.

Teniendo en cuenta este cuadro nos encontramos con que en la cuadrícula de la población no pobre y no vulnerable -o sea que, de alguna manera, no es pobre por ingresos y no tiene ninguna de estas cuatro características- en el 2006 había 1:020.000 personas, y en el 2011, 1:650.000, o sea, 630.000 personas más.

En el otro extremo se encuentran los que están por debajo de la línea de pobreza y con alguna de las carencias críticas, quienes en el 2006 eran 942.000, y ahora son 371.000. Esa diferencia de más o menos 600.000 personas es similar a la otra, pero no porque estos 600.000 peores hayan pasado a ser los mejores, sino porque pasaron al escalón siguiente, etcétera.

SEÑOR SOLARI.- Magia no hay.

SEÑOR MINISTRO.- Y las otras dos cuadrículas andan más o menos en las mismas cifras, aunque no son las mismas personas, porque algunos salieron de algunas de las carencias de derechos o de pobreza, mientras que otros entraron porque dejaron de estar en las otras dos filas.

Este cuadro se lo podemos dejar.

Esta es, básicamente, la visión multidimensional. Nosotros no tendríamos condiciones estadísticas para hacer una actualización de las NBI, pero sabemos que el INE está trabajando en ello y este aporte nos parece bien importante desde el punto de vista multidimensional.

SEÑOR SOLARI.- Me resultaría muy útil que el señor Ministro nos brindara las cifras de los otros dos cuadrados que faltan, es decir, de aquellos que no son pobres pero tienen alguna carencia y de aquellos que siendo pobres no tienen ninguna.

SEÑOR MINISTRO.- Sí, con mucho gusto.

Los no pobres con alguna carencia social eran 1:220.000 personas en el año 2006, y en el 2011, 1:260.000. En cuanto a los pobres por ingreso pero sin ninguna carencia, fueron 169.000 en el 2006 y 94.000 en el 2011; esta es una población pequeña porque es muy probable que quien no tenga ninguna de estas carencias y después de cinco años de mejora en los ingresos, es difícil que no haya salido de la pobreza por ingreso. De todas formas, hay 94.000 personas que todavía están en ese rango.

En cuanto a las contrapartidas, en realidad este año comenzamos el primer control informático, lo cual no quiere decir que antes no se lo hubiera hecho, pero con las dificultades que todos sabemos que existen con el control manual. En el caso de la salud, la inscripción en la escuela requiere la presentación del carné del niño y el adolescente. Por tanto, asumimos el contralor como un conjunto.

Sobre el proyecto de ley de faltas, básicamente el componente que nos involucra refiere, sobre todo, a acampar en lugares públicos; lo otro puede generar algún aspecto que tenga que ver con nosotros, pero más que nada es lo que ya hacemos. Como dijo el señor Bertullo, hemos logrado un crecimiento en cantidad y calidad del trabajo de captación de la gente en situación de calle. Hemos logrado que personas que no iban a los refugios ahora acepten esa opción. Incluso, como nos pasa en casi toda las políticas sociales donde la oferta empieza a ser mejor, la demanda crece en un ritmo superior a la oferta. También hemos constatado que hay un núcleo, que lo podemos llamar duro, que

corresponde a personas que están en la calle -por lo menos desde hace más de un año- y nunca fue a un refugio. Por tanto, cumplen esas dos condiciones: nunca fueron a un refugio y hace más de un año que declaran estar en situación de calle. El trabajo que hizo la Dinem sobre esa población permitió constatar que son entre 250 y 300 personas, y el cien por ciento de ellas están en Montevideo y Canelones; más allá de que haya alguna en otro lugar. Queda claro, como también decía el señor Bertullo, que las características de esa población son bien distintas. En general, están vinculadas al consumo problemático de sustancias, patologías siquiátricas o ex privados de libertad. Por lo tanto, con Asse, Presidencia y el Ministerio del Interior estamos trabajando -en vísperas de una eventual reglamentación de la ley porque entre otras cosas hay que definir qué es acampar en lugares públicos, cuánto tiempo, etcétera- en la generación de alternativas de centros -los que antes llamábamos refugios- diferentes para esta población, con financiamiento diferenciado -que ya está discutido; si la ley se aprueba antes que la Rendición de Cuentas vendrá con su solicitud- y con una expectativa de que como la ley dice -si eso no ha cambiado- que recién se convierte en falta a la tercera vez que se le avisa -creo que eso no cambió- en ese proceso de una, dos y tres veces se generen condiciones para que se incorpore a estos refugios y no tenga que transitar por la vía del trabajo comunitario o de la prisión equivalente, tal como está planteado. En principio, esa es la expectativa con que vemos este aspecto.

SEÑOR BERTULLO.- Complementando lo expresado por el señor Ministro, cabe señalar que a esas 250 o 300 personas -que un estudio preliminar interno ofrece una primera caracterización y es que se trata de una población dura- el Mides ya está llegando con sus equipos y servicios, estableciendo un diálogo de manera de rescatar algunos datos e información. De todas formas, es una población que no acepta los servicios ofrecidos por los equipos correspondientes.

También -como decía el señor Ministro- en estos casos las características son más pesadas, más estructurales. Nos queda alguna duda, porque cuando la gente presenta patologías psiquiátricas -muchos de estos casos son así- es difícil saber si tiene una noción del tiempo similar a la que uno puede tener, es decir, qué significa para ellos uno, dos o cinco años.

Ahora se nos presenta la aprobación de la ley de faltas, y debemos tomar previsiones con respecto a esa población. Por lo tanto, cuando el Mides vuelva a hacer la oferta a esas personas, tiene que contar con los recursos para poder albergar a esa población que presenta características crónicas más agudas y más complejas que otros núcleos de población.

Asimismo, es muy difícil poder contestar la reflexión acerca de si la gente podrá hacer trabajo comunitario. Debemos tener en cuenta que los datos preliminares con que contamos indican que el 70% de este núcleo de personas consume pasta base. Entonces, es posible que algunos estén en condiciones de realizar trabajo comunitario, aunque ello dependerá de la evaluación médica que se haga del estado físico de esas personas, ya que el deterioro, en algunos casos, es importante.

SEÑOR MINISTRO.- Simplemente quisiera hacer un comentario acerca de la respuesta que di al señor Senador Solari sobre la mayor flexibilidad de Secundaria con respecto a Primaria en relación con las faltas. En realidad, si bien los criterios los determinaron los dos Consejos, el argumento que se dio en su momento fue que la inasistencia en Primaria es más difícil de recuperar, por el proceso de aprendizaje y, por lo tanto, es más estricta, mientras que Secundaria tiene otros mecanismos, inclusive, hasta de cierta libertad de exámenes y demás, porque quizás con un poco más de faltas no se pierde el vínculo con el proceso educativo. Por ello en Primaria se pierde con el 10% de las faltas y en Secundaria con el 20%; es decir, que en este último caso es mayor el número de faltas que se pueden tener para perder la prestación. Esa fue, en forma genérica y conceptual, la explicación que se nos dio. Recuerdo que en el caso de Primaria, que parece muy bajo porque es el 10%, se trata de faltas injustificadas, que se dan en los casos en que el alumno no puede presentar siquiera un papel que exprese la causa por la que no concurrió a clase.

SEÑOR LABAT.- Con respecto a la pregunta de por qué 30.000 tarjetas duplicadas dentro del programa, puedo decir que está muy relacionada con todo el pensamiento expresado por el señor Senador. De una manera u otra, aquí se trata de tener un número que supere con certeza los hogares con situaciones de exclusión múltiple y no con un nivel de ingreso determinado, ya que eso es bastante volátil. Esa exclusión dura y múltiple está altamente relacionada con las NBI -a propósito de la pregunta

que hizo el señor Senador sobre la correlación entre NBI e indigencia o, yo diría, exclusión múltiple, porque creo que la palabra "indigencia" va a quedar en desuso muy pronto, porque ya no tiene demasiado sentido- y muchas veces, en formas complejas, o sea, en cosas que no están medidas por NBI como, por ejemplo, la violencia doméstica y el consumo abusivo de sustancias. Entonces, si hiciéramos una estimación de cuántos hogares tenemos con tres y más NBI, y dentro de ellos inclusive eligiéramos algunas que son más pesadas que otras, estaríamos en algo más de 20.000. Tomando en cuenta el concepto que utilizamos en el sentido de tener un horizonte un poco más amplio que implique vulneración a cubrir o anteceder el eventual daño que tiene alto riesgo de suceder, se considera una cifra un poco mayor que esa. Aclaro que no es nuestro desvelo llegar a 30.000. La idea es atender la exclusión múltiple, incluso, con este tipo de diseños y con estos programas en los que se maneja el concepto de cercanía. A nuestro entender, este concepto vino para quedarse, porque la exclusión múltiple y dura no se levanta de un día para el otro, aunque haya muy buenos programas, pues involucra problemas vinculares asociados a los funcionamientos de la familia y a la estrategia de esa familia en un territorio. O sea, depende de una serie de variables complejas. Quizás, el horizonte de 60.000 de la primera tarjeta, fue previsor de lo que podemos considerar como pobreza severa. Son horizontes, son números, que plantean un orden de magnitud más o menos razonable, que es necesario presupuestar -por ello debemos tener un número concreto- pero en realidad refieren a la exclusión múltiple y compleja.

SEÑOR SOLARI.- ¿Se puede suponer que la duplicación de la tarjeta Uruguay Social va dirigida o está focalizada, no solamente en función de los ingresos actuales sino de las características de exclusión o de vulnerabilidad que tiene la familia? O sea, ¿cuál es el criterio de inclusión?

SEÑOR LABAT.- El tema es que es muy difícil encontrar medidas que tengan representación estadística y correlación absoluta con una condición objetiva, por más que fuere variada. Podríamos hacer combinaciones de tres y cuatro tipo de exclusiones distintas y nunca tendríamos correlación absoluta. Por lo tanto, como el Índice de Carencias Críticas se correlaciona muy bien con el grado de exclusiones es un buen aproximador para tener una medida sintética, que además sea aplicable, explicable y administrable. Para controlar cuántas de determinadas dimensiones se ubican dentro de un nivel de exclusión, es necesario establecer un rango. Por ejemplo, cada vez que tenemos una nueva NBI -que estamos en proceso de redefinirlas- se tiene que definir la dimensión, si tiene o no ciertas características, cuál es el umbral a partir del cual se define que no las tiene. El caso de la educación es muy emblemático: ¿cuándo un hogar o una persona puede tener NBI en educación? Se supone que es cuando tiene bajo nivel de acceso, bajo nivel de logro. Pero, ¿cuánto es bajo nivel de logro? ¿Es Primara o es Secundaria? La normativa diría que hoy es Secundaria completa. Pero esto para los nacidos a partir de 1987 a quienes se les aplica la última ley, porque para los nacidos desde 1970, sería hasta el Ciclo Básico.

Entonces, el hecho de no tener medidas sintéticas que nos permitan hacer esto aplicable, genera grandes problemas administrativos. El haber comprobado, mediante múltiples investigaciones -incluso, las nuevas que están en curso- que el Índice de Carencias Críticas se correlaciona muy bien con la presencia de exclusión múltiple -por cantidad y por agrupamiento- es una muy buena medida que nos da la posibilidad de decir: "Utilicémosla en estos casos" y, además, aquellos hogares que están en un Índice de Carencias Críticas muy elevado, "Derivémoslo a los Programas de Cercanías, que los trate Uruguay Crece Contigo, el Programa Cercanías o el de Jóvenes en Red". En otras palabras, no va a alcanzar solamente con una tarjeta, porque es un medio que facilita algunas cosas pero no garantiza nada.

SEÑOR SUBSECRETARIO.- Muy buenas tardes para todos; es un placer departir, ya no discutir, con los señores Senadores.

Aclaro que también voy a hablar en mi condición de integrante de la Junta Nacional de Drogas. Con respecto al tema de consumo problemático, puedo decir que estamos trabajando a nivel transversal con todos los programas que tiene el Ministerio y a nivel transversal con todos los programas del Gobierno vinculados a este tema. No olvidemos que el consumo problemático principal en el Uruguay sigue siendo el alcohol; despegado y muy alejado tenemos el tabaco; por debajo, cercano al 10%, los psicofármacos -estos son los tres consumos legales o regulados- y luego viene el consumo de marihuana, próximo al 10%, que es uno de los consumos mayores, dentro de los que aún no están regulados, ni controlados.

En cuanto a la pregunta del señor Senador, nosotros no estamos haciendo estudios desde el Mides con respecto a este tema, pero sí los está realizando la Secretaría Nacional de Drogas por medio del Observatorio. A raíz de ello, estamos haciendo una capacitación para los grupos de calle, a los efectos de abordar a personas en situación de consumo problemático.

Quería señalar esto para mostrar la articulación y la transversalidad que existen en la interna del Ministerio entre sus programas y en la interna del Gobierno entre todas sus manifestaciones de política directa.

Con respecto al tema que nos trae aquí, no es casual que se haya implementado esta metodología de intervención, porque todas las cuestiones que se plantean acerca de la pobreza aumentan cuando hablamos de los afrodescendientes y otras poblaciones vulnerables. Por lo pronto, en el Uruguay se han elaborado políticas específicas para los más pobres y se han obtenido logros significativos. Hoy se planteaba bajar la pobreza de un 39,9% a un 12,4%; sin embargo, hay sectores que viven situaciones particulares que ameritan ser tomados de forma más específica. Algunos de ellos padecen situaciones de desigualdad cuyas raíces se prolongan a lo largo de los siglos. Además, se reproducen día a día por factores culturales. Dentro de ese grupo están los afrodescendientes.

Con respecto a este proyecto de ley, nosotros participamos haciendo comentarios en la Comisión Especial de Población y Desarrollo Social de la Cámara de Representantes. Tiene mucho que ver con la mirada que el Mides ha tenido sobre esta problemática a partir de 2005, sobre todo en lo que respecta a la perspectiva de los derechos de todas las personas. Se establece que para esta población habrá un aporte de, por lo menos, el 8% de las vacantes del Estado, becas estudiantiles, un cupo en los proyectos de promoción de inversiones, se hace una recomendación al Inefop y a otras instituciones relacionadas con la capacitación y la educación, atendiendo fundamentalmente a la incorporación de las comunidades afrodescendientes por su legado a la historia de conformación de la Nación, dada su participación, incluyendo su pasado de esclavitud, trata y estigmatización.

No olvidemos que estamos celebrando el Bicentenario y ¡vaya si esta población, junto con otros colectivos, tuvo que ver en la Gesta Artiguista! Vamos a dejarles un documento porque algunas veces no todo lo que escribimos lo decimos y otras decimos más de lo que escribimos; por lo tanto, puede servir para que los señores Senadores cotejen posteriormente. A continuación, Scagliola va a referirse específicamente al articulado. Personalmente quería señalar algunas definiciones conceptuales con respecto al tema.

No podemos desconocer que algunas personas dudan de la efectividad de las medidas adoptadas por el Gobierno, entendiendo que en realidad la situación de la población afrodescendiente no es más que una expresión de situaciones de vulnerabilidad generales que deberían ser atacadas con políticas universales. Nosotros justamente pensamos que las medidas de corte universal no son contradictorias con la aplicación de instrumentos focalizados que atacan problemas también focalizados. Si estos problemas tienen orígenes propios y no pueden reducirse a fenómenos generales de exclusión o pobreza, los datos de que disponemos lo justifican y nos permiten sostener esto. Alrededor del 8% de nuestra sociedad son personas afro. Eso lo marcan la Encuesta Continua de Hogares y el Censo del Instituto Nacional de Estadística. La caracterización de esta población coincide en gran medida con la de la población pobre. Es cierto que la proporción de personas afrodescendientes en situación de pobreza es el doble o más de la constatada en la población blanca. La pobreza asciende a 12,4% entre la población blanca y se eleva a 27,2% entre la población afro o negra. Por otra parte, ha habido una acumulación histórica de inequidades que se refleja en la ubicación desfavorable que la población afrodescendiente tiene en la distribución del ingreso de los hogares. Estas desventajas también se manifiestan en la educación, donde la brecha en la educación entre la población afro y no afro es de al menos dos años, diferencias que se heredan ya que persisten en las diversas generaciones con la misma intensidad si comparamos el nivel educativo de los padres con el de sus hijos.

Con respecto a la ocupación, son los afrodescendientes quienes se hallan concentrados en las profesiones de menores ingresos, o sea, las menos valoradas y, por tanto, las que generan peores condiciones de vida.

En lo que tiene que ver con la discriminación activa hacia las personas de descendencia afro o negra en el mercado laboral -justamente, lo que el Ministerio ha promovido durante el año 2012 y va a continuar haciéndolo en el 2013- queda en evidencia que a personas con igual nivel educativo, las afrodescendientes perciben remuneraciones inferiores; si bien hay diferencias en el nivel educativo, impactan las diferencias salariales, y el nivel educativo solo explica la mitad de dicha brecha, debiéndose la otra mitad a factores no explicados, entre ellos -por lo menos, así lo entendemos nosotros- la discriminación. El mercado laboral constituye el principal medio de sustento de las familias y por eso se transforma en uno de los factores más importantes para comprender otras dimensiones de la desigualdad, tales como el acceso a la salud, a la vivienda y a la educación. La combinación de la condición de descendencia afro o negra con otros atributos hace que ciertos grupos de población presenten una situación más comprometida en términos de bienestar. Es el caso de las personas afrodescendientes que además, son mujeres y jóvenes, que sufren el desempleo. La tasa de desempleo para las personas con esa triple combinación de atributos -afro, mujer y joven- es once veces superior que la de los varones no afrodescendientes mayores de treinta años. Todos estos elementos llevan a pensar que la discriminación tiene efectos propios y negativos que incrementan la vulnerabilidad de los ciudadanos afrodescendientes. No podemos reducir la discriminación a un aspecto secundario de exclusión, bajo nivel educativo o segregación residencial; para esta población la discriminación por motivos raciales está en pie de igualdad con todos estos otros factores y debe ser atacada específicamente. Obviamente, estas acciones no empezaron ahora; en el Estado uruguayo se han dado avances que apuntan, sobre todo, a mejorar nuestro conocimiento de la situación; comprender lo que implica ser afrodescendiente nos permite acercarnos a la construcción de la identidad de este colectivo y visualizar aspectos que hacen a la discriminación racial y étnica. En esta línea se han incorporado preguntas de autodefinición étnica en las encuestas nacionales de hogares, en los censos de población, en el estudio sobre los egresados de la Universidad de la República y en el Censo Nacional de Reclusos realizado por el Ministerio del Interior, lo que permite dar visibilidad estadística a las personas afrodescendientes. Es en este marco que el Mides ha avanzado en su trabajo mediante la inclusión de la dimensión étnico racial en la producción de información, convencido de que este es un paso indispensable para el conocimiento de la existencia de grupos minoritarios y sus condiciones de vida previo a pensar en el diseño y la asignación de recursos para las políticas públicas. Por lo tanto, se ha dispuesto la incorporación del ítem étnico como requerimiento del Ministerio de Desarrollo Social en todos sus programas para hacer el relevamiento de la población con la que se trabaja. La mejora del conocimiento sobre la situación de las personas afrodescendientes nos habilita a afrontar nuevas acciones. Cabe preguntarse hasta dónde estamos dispuestos a avanzar como sociedad para disminuir las desigualdades por causas étnico raciales; nosotros apostamos a que ese avance sea mucho. Pensamos que es un buen momento para que el Estado uruguayo replantee la integración de las minorías por sus características étnico raciales, reconociendo en forma explícita los mecanismos de discriminación, y elabore políticas públicas para disminuir o eliminar las desigualdades en ese sentido. De hecho, las principales recomendaciones que el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial le realizó a Uruguay en abril de 2011 se centraron en que si bien el país ha ratificado varios de los instrumentos internacionales y ha visibilizado a este grupo mediante sus estadísticas, le resta transitar hacia la adopción de políticas afirmativas que reviertan estas desigualdades. Concretamente, expresó: “El Comité recomienda al Estado que intensifique sus esfuerzos adoptando medidas especiales a favor de los afrodescendientes, a fin de reducir las desigualdades y mejorar su integración efectiva a la sociedad uruguaya”. Para combatir esa discriminación racial, pensamos que las acciones afirmativas serán una herramienta efectiva; de hecho, el Mides ya está trabajando para incorporar al diseño de sus programas el sistema de cuotificación. Usamos como ejemplo la cuotificación porque la empleamos en otras subpoblaciones: en la ley de empleo juvenil, en Uruguay Trabaja, en el modelo II - estamos discutiendo que se otorguen a grupos específicos- y en la Tarjeta Uruguay Social. Esta línea, además, podría ser favorecida con el texto que se está proponiendo.

Las acciones afirmativas son políticas públicas que tienen el objetivo de mejorar las oportunidades para los grupos segregados en la sociedad por su condición de desventaja frente a otros grupos. Las acciones afirmativas no deben considerarse un fin en sí mismo sino como un mecanismo transitorio para reducir las disparidades, incrementando de este modo la oportunidad de selección; en las minorías en particular, se apunta a que puedan acceder a la educación, empleo, vivienda, otros recursos públicos e incluso a la representación política.

Queremos hacer especial hincapié en lo que tiene que ver con la educación, porque entendemos que esta termina siendo el canal de movilidad ascendente por excelencia, en nuestro país.

Estos son los fundamentos que podemos dar a nivel de las consideraciones que se nos ha solicitado que realizáramos.

SEÑOR SCAGLIOLA.- Creo que la reunión se ha hecho larga, por lo que me voy a referir en concreto a algunos comentarios que me merece este proyecto de ley.

En primer lugar, deseo rescatar dos ideas fundamentales. La primera es que la población afrodescendiente muestra las brechas que mencionaba el señor Subsecretario y que esto es persistente. La información que ya teníamos sobre la indigencia y las brechas que hay entre la población afrodescendiente y aquella que no lo es, se ha visto complementada en el último tiempo con estudios específicos sobre el mercado de empleo donde se demuestra que también existen estas brechas inexplicadas y que, por lo tanto, refieren a situaciones de discriminación. Asimismo, de acuerdo con estudios específicos sobre la educación, controlando por ingresos, se demuestra que esas brechas son persistentes. Entonces, ya no corre más aquello de que en realidad no hay discriminación sino que el problema es que son pobres.

Entendemos que este proyecto de ley es muy importante, debería ser aprobado con prontitud y viene a complementar el repertorio de políticas universales y focalizadas que venimos llevando adelante desde el gobierno nacional.

En ese sentido, voy a concentrar las observaciones que podemos hacer sobre el proyecto de ley en dos grandes componentes. Uno de ellos es el propio diseño de la acción afirmativa y al respecto vamos a hacer algunos comentarios que creemos podrían ayudar a ese diseño. El otro es la definición de la población afrodescendiente, es decir, cómo podemos definir a la población "beneficiaria" o a los titulares de derechos que abarca este proyecto de ley. Este es un tema que ha sido bastante debatido en la Cámara de Representantes y sobre el que habría que avanzar.

Sobre la acción afirmativa en sí, en la medida en que viene impulsada por la acumulación que se ha dado en convenciones y tratados de Derechos Humanos a nivel internacional, pensamos que sería buena cosa mejorar la redacción de lo que se entiende por este concepto. En el artículo 2º del proyecto de ley no queda clara la definición de la acción afirmativa. Allí se establece, entre guiones, que son el conjunto de medidas legislativas, administrativas y de políticas públicas. Pensamos que es una definición un poco borrosa y que sería bueno tomar la definición de acciones afirmativas que viene dada por el conjunto de acumulación a nivel internacional en la temática de Derechos Humanos. Esto significa tener muy presente que lo que buscan las acciones afirmativas es la igualdad efectiva, es decir, poner en condiciones de igualdad efectiva a distintas poblaciones y que por otro lado, son transitorias, es decir, cesan una vez que se haya logrado el objetivo. Al respecto, realizamos una breve propuesta de redacción en el documento que les vamos a entregar pero en todo caso pensamos que lo interesante sería adoptar en la legislación nacional algunas definiciones de acción afirmativa utilizadas en la legislación internacional, coincidentes tanto en la convención para la erradicación de la discriminación racial, como en la convención para la erradicación de la discriminación hacia las mujeres.

En relación al artículo 4º del proyecto de ley, debe quedar claro que la acción afirmativa supone un mínimo y no una cuota o un tope. El artículo establece: "Dispóngase el 8% (ocho por ciento) de las vacantes laborales del Estado (Administración Central, entes autónomos y servicios descentralizados y Gobiernos Departamentales) para las personas afrodescendientes". En algunas circunstancias, esto podría suponer un techo para una participación que hoy, en ciertos sectores del Estado es mayor al 8%. Seguramente en las Fuerzas Armadas el 8% está largamente superado por una historia de reclutamiento y de captación de la población afrodescendiente. Hay referencias históricas de cómo desde la Guerra Grande se los fue incorporando al Ejército, situación que se mantiene en la actualidad en la que se encuentran representados por encima del 8%. Pensamos que así como en otro tipo de cuotas o acciones afirmativas se establece al menos un porcentaje equis, creemos que en este caso también debería ser así.

La tercera reflexión referida a la acción afirmativa es analizar la posibilidad de que el 8% esté dirigido a los distintos escalafones ocupacionales en el Estado. Puede suceder -si no establecemos que el 8% es en los distintos escalafones- que la población afrodescendiente que ingrese por esta vía,

se concentre en los sectores de menor calificación vinculados a los servicios. Entonces, ¿qué sentido tendría una acción afirmativa que termine reproduciendo el tipo de ocupación que los afrodescendientes ya realizan a nivel privado? Esto ayudaría a superar este riesgo en relación a la acción afirmativa.

Por último, nos parece que se podría avanzar en la cuantificación de este tipo de cuota en lo que refiere al nivel educativo. El proyecto de ley -no sabemos si fue porque no existió acuerdo en la Comisión de la Cámara de Diputados- solo establece un cupo del 30% para la Beca Carlos Quijano que ya fueron creadas con la intención de favorecer la inclusión de los estudiantes afrodescendientes, pero se hizo de una manera desarticulada con lo que se establecía una preferencia para becas de posgrado cuando en realidad, la problemática está concentrada en la educación media y la universitaria. Hoy sabemos que fueron muy pocos los afrodescendientes que se presentaron a este tipo de becas. Sería interesante prever una cuota en el resto de las becas que se mencionan en el proyecto de ley sin establecer un número determinado, sobre todo en Secundaria. El artículo 6º establece: "Todos los sistemas de becas y apoyos estudiantiles, a nivel nacional y departamental, deberán incorporar cupos para personas afrodescendientes en la resolución y asignación de las mismas". Se podría hablar de becas a nivel terciario, pero lo cierto es que no se establece ningún tipo de pauta y por tanto presupone el riesgo de que quede en papel mojado si no hay algún tipo de elemento indicativo. Para fijar el nivel, debe tenerse en cuenta que en el conjunto de la población afrodescendiente, precisamente son las poblaciones más jóvenes las que pesan más.

Los otros comentarios se refieren a la población y a cómo identificarla y para eso existen dos maneras de hacerlo. Por un lado, está la autoatribución que la realizan aquellas personas que se autoidentifican como afrodescendientes y, por otro, la heteroatribución que refiere a la identificación por parte de otro. En el mundo, los esquemas de acciones afirmativas se basan en la autoidentificación, pero es interesante y tranquilizador saber que en Uruguay se utilizan ambos mecanismos: la autoidentificación y la heteroatribución. Tomamos como referencia la investigación que realizó un equipo de la Facultad de Ciencias Sociales, integrado por Marisa Bucheli, Wanda Cabella, Cecilia González, Rafael Porzecanski y Graciela Sanroman, que se llama "¿Qué ves cuando me ves? afrodescendientes y desigualdad étnico racial en Uruguay". Se trata de un trabajo muy comprensivo, con datos muy importantes al que se puede acceder muy fácilmente en Internet. En todo caso, en el documento que vamos a dejar aparece el *link* para poder acceder.

Como decía, se utilizaron ambos mecanismos y se establecía si uno era o no afrodescendiente según una serie de fotografías que tenían los entrevistadores. Lo cierto es que cuando cotejaron los datos encontraron que existe una alta correspondencia entre la forma en que la persona es percibida y su autoidentificación. Por lo tanto, si uno tuviera cierta intranquilidad con respecto a que a partir del mecanismo de autoidentificación habría masas que correrían a identificarse como afrodescendientes, se puede decir que en la práctica esto no sucede, por lo menos con los mecanismos que usamos actualmente, es decir, básicamente la Encuesta Hogares, el reciente censo y las dos preguntas que -según entendemos- deberían ser una forma de mantener cierta coherencia entre los distintos instrumentos de relevamiento para identificar a esta población. Una de esas preguntas empieza diciendo "¿Usted cree tener ascendencia…?", allí se da una serie de opciones entre las que está "afro negra" y luego se pregunta "¿Cuál considera que es la principal?". Nos parece que esta pregunta, que de alguna manera ya fue contrastada en este tipo de estudio, en el censo y en las encuestas de hogares, debería ser la utilizada para acceder a la autoidentificación a la hora de apuntarse en los llamados que el Estado genere para llenar sus vacantes.

Asimismo, nos parece interesante -aunque esto puede ser objeto de la reglamentación y no necesariamente del proyecto de ley- generar una instancia presencial con aquellas personas que se autoidentifiquen como afrodescendientes, ya que en la medida en que hoy existe el programa Uruguay Concursa la autoidentificacion sería *on line*, a distancia. De alguna manera habría que informarles del contenido de la ley, de sus derechos, cuáles son los alcances y los objetivos de la ley. Nos parece que esa instancia presencial también puede ser importante.

La última observación específica que podemos sugerir es la idea de introducir en el proyecto de ley un plazo de reglamentación, así como se ha hecho con otras iniciativas que se han votado hace poco tiempo. Lo razonable son noventa días para la reglamentación y así evitar que corran los plazos.

Por último nos resta hacer dos observaciones generales. La primera de ellas es que el Estado debe propiciar el relevamiento de la autoidentificación étnico racial en el conjunto de los registros públicos. Nos parece que quizá la ley podría disponer algo por el estilo y eso sería importante. Lo cierto es que en el Estado hemos avanzado con una diversidad de velocidades bastante notoria y sería muy bueno dar un impulso en este sentido. También es una realidad que en aquellos lugares donde el registro incluye la variable étnico racial hay funcionarios que no la relevan, porque piensan que es una medida discriminatoria y no la forma de visibilizar una problemática para responder con medidas efectivas a esa discriminación.

Por otro lado, pensamos que necesariamente este proyecto de ley deberá ser acompañado por una campaña de información y sensibilización en los medios de comunicación. Nos parece que más allá de legislar y de poner en marcha esta iniciativa, todo esto deberá ser objeto de una campaña masiva a fin de explicar a la población las razones históricas y presentes de este tipo de acción. Finalmente, quiero decir que Uruguay con este proyecto de ley está cumpliendo con una serie de mandatos y disposiciones -lo decía el señor Subsecretario- en relación al último informe del Comité para la Erradicación de la Discriminación Racial que recomienda, de forma vehemente, a Uruguay avanzar en este sentido.

En resumen, nos parece que debería perfeccionarse lo que se establece en el proyecto de ley sobre la cuota como un mínimo y no un tope o un cupo definitivo. También hay que tener claro que este tipo de acciones afirmativas sería -en la identificación que hacen uso de ella- a través de la auto identificación reconociendo que esto tiene que ver con el derecho a la identidad de las personas. Además, sería impracticable otra forma de identificación porque ¿quién identificaría a quién es afrodescendiente? Es imposible generar un mecanismo en ese sentido.

SEÑORA MOREIRA.- En resumen, creo que podría mejorarse lo siguiente: en el artículo 2º lo relativo a la redacción de las acciones afirmativas; en el artículo 4º que el 8% que se establece no sea el techo y también podría haber una referencia a los escalafones del Estado; en el artículo 6º podría haber algo respecto a las becas para Secundaria y podría incluirse el registro de los servicios públicos y la campaña de sensibilización -aunque según creo ya está reglamentada en la Rendición de Cuentas y lo único que resta es usarla- e introducir el caso de la reglamentación de los 90 días. ¿Qué pasa? Las dos observaciones más importantes que tenemos -recién estábamos conversando con el señor Senador Lorier por lo que pido que me corrija- son: determinar la fecha de entrada en vigencia y el procedimiento para ello y la definición de afrodescendientes. Digo esto porque conozco la ley brasileña y sé que se remite a la autoidentificación, pero como acá el tema son los beneficios específicos, las becas, las vacantes, los cupos, etcétera, la Comisión percibe como riesgo que esa autoidentificación sea usada en forma muy abierta para beneficiarse de esta categoría -dicho esto, por supuesto, de la manera más elegante posible- sin pertenecer a ella.

La primera pregunta es cómo sería esa cuestión presencial que sugirió el señor Scagliola en el sentido de que podría haber una instancia presencial de control. La otra interrogante tiene que ver con una idea que había en el sentido de que se pudiera tener un registro de la población afrodescendiente por parte de las ONG que ayudara a las vacantes del Estado. No sé qué piensan en este sentido nuestros invitados, pero me parece que la gente no va naturalmente a identificarse con las ONG y a decir: "Yo soy negro. Quiero estar en una lista". En realidad, no sé cómo funcionará esto, pero fue una iniciativa que se conversó en esta Comisión.

Por otro lado, está la cuestión de los escalafones del Estado, pero supongo que cuando se llama a concurso hay otros requisitos, se puede precisar gente que tenga Secundaria completa, un experto en Ciencias de la Comunicación, un médico, un enfermero y, luego, definida la categoría funcional del cargo, vendrá el cupo y en este caso cumpliendo estas personas los mismos requerimientos se dará la prioridad correspondiente. Esto es lo que imagino, por eso considero que no va a haber tantas "avivadas" -dicho esto entre comillas y de una manera menos elegante- que lo que se imagina, porque dentro de los requerimientos funcionales se va a aplicar el cupo.

Concretamente las preguntas son las siguientes. ¿Cómo sería la instancia presencial? ¿Nos van a enviar información sobre los temas que consideran vale la pena como los del plazo de

reglamentación o la campaña de sensibilización? Y, por último ¿qué opinan sobre la idea de que haya un registro nacional de afrodescendientes que después pueda usarse para estas vacantes?

SEÑOR MINISTRO.- Antes de continuar y si los señores Senadores están de acuerdo, solicitamos se permita a la señora Drago, retirarse de la reunión.

SEÑOR SCAGLIOLA.- El terreno de la identidad es complicado, es decir, la construcción de la identidad es algo complicado. Es así que ya hemos venido trabajando y previendo la reglamentación, pues nuestra idea no es esperar a la sanción de la ley para abocarnos a los aspectos de reglamentación, sino ir avanzando en ellos desde ya.

Nos hemos reunido con gente ya citada de este trabajo sobre afrodescendencia, así como también con la Asesoría Macro en Políticas Sociales y el Departamento de Mujeres afrodescendientes, y hemos debatido todo este tipo de cuestiones. Podemos decir, básicamente y en primer lugar, que entre la heteroatribución y la autoatribución o autoidentificación, nos inclinamos por esta última en la medida en que la identidad afrodescendiente no se reduce a un determinado color o tono de color de piel, sino que es algo mucho más complejo. Además, la atribución externa sería violatoria del derecho a la identidad, más allá del hecho de que -como dije antes- de acuerdo a los estudios que se han hecho, en el Uruguay no hay grandes diferencias entre la autoidentificación y la identificación por otros.

En todo caso, la identidad afrodescendiente tiene, por lo menos, tres componentes: el componente étnico, es decir la referencia a una determinada cultura o a ciertas tradiciones -notoriamente el candombe, la identidad barrial y demás-; el componente racial o fenotípico y el significado que se le da a ese fenotipo -que, en su peor versión, deviene en racismo- y luego un componente que refiere a las instancias de discriminación sufridas a lo largo de la vida. Dicho sea de paso, en este documento se hace un relevo de aquellos lugares en los que la población que se autodefine como afrodescendiente siente que ha sido más discriminada; en primer término está el trabajo -el 57% de quienes se autoidentifican como afrodescendientes encuentran instancias de discriminación en la búsqueda de trabajo y en los procesos de selección-; luego siguen el trato policial -sobre todo, y muy claramente, entre los más jóvenes- y las escuelas.

En definitiva, la construcción identitaria es compleja y no tiene que ver solo con el fenotipo. Por tanto, no vamos a tener un mecanismo ideal, pero sí, en cualquier caso, uno que se aproxime a esta visión que planteábamos de autoidentificación y derecho a la identidad.

Definido esto y descartada la atribución de otros, discutimos dos posibles formas de tener un mecanismo de control sobre la definición de esta población. Una de ellas -que no incluimos en el documento porque también puede ser problemática- sería que la autoidentificación como afrodescendiente tuviera valor de declaración jurada. Esa es una posibilidad que, en principio, descartamos, porque si la identificación es un derecho, también lo es modificar esa autoidentificación en una instancia futura. Entonces, ¿qué valor tendría firmar una declaración jurada? ¿Qué valor tendría firmar, en un momento determinado, que uno se autoidentifica como afrodescendiente? Nos pareció que una mejor iniciativa era generar una instancia de control social sobre quienes se presenten a través de esta autoidentificación; dicho de otro modo, convocar a las personas a una instancia presencial que funcione para explicar los objetivos de la ley y los propósitos de este tipo de acción. Creemos que una instancia de reunión en la que aquellas personas que se presenten puedan participar en forma conjunta, operaría como un elemento de control social, si no infalible, al menos bastante efectivo para descartar personas que hubieran tomado provecho de esto sin realmente referir a una autoidentificación sincera, por decirlo de algún modo.

Lo cierto es que mecanismos perfectos no existen, y lo que ha sucedido en otras ocasiones es que, efectivamente, hay una mínima proporción de personas que se benefician de este tipo de acciones, probablemente -o al criterio de uno- sin que le corresponda. Sin embargo, como dije, la autoidentificación es algo bastante complejo como para tener mecanismos perfectos.

Acerca de la otra idea del registro, sinceramente debo decir que a mi juicio no sería buena. Es más, en última instancia puede ser hasta violatoria de los derechos humanos. Tener un registro de personas que se autodefinen como afrodescendientes, desde algún punto de vista me parece riesgoso. Repito: creo que no sería una buena idea, entre otras cosas porque la autoidentificación podría variar en el transcurso de la vida. Por ejemplo, uno rescata un legado familiar y descubre que sus abuelos eran afrodescendientes, lo que resignifica su propia identidad en función de ese pasado. Aquí entramos en esa complejidad. De hecho, todos vimos en el censo reciente una campaña de difusión en la que se invitaba a las personas a autoidentificarse como afrodescendientes, si tenían determinados rasgos, cuando recibieran a quien los viniera a censar. Eso también tiene que ver con la construcción de esa identidad, porque hay un número importante de personas que, si nosotros atribuyéramos la identidad, diríamos que son afrodescendientes, pero que no se identifican como tales, y otro número, también importante, que no identifica la palabra "afrodescendiente" sino "negro", como aquella palabra que, en todo caso, más lo identifica. Por eso, los instrumentos de medición establecen si la persona se identifica como afro o como negro. En el Uruguay, también las palabras juegan en la construcción de esa identidad.

Por lo tanto, resumiendo, creemos que no hay un mecanismo perfecto, pero en todo caso, aquel que respeta más y está acorde con una perspectiva de derechos humanos es el de la autoidentificación. Pensamos que se puede crear alguna instancia de control social de esa identidad y, por eso, una posibilidad sería una instancia presencial que supere la inscripción a distancia. Obviamente, esto no lo conversamos porque no conocíamos previamente la idea, pero creo interpretar que estamos de acuerdo en que la construcción de un registro de personas afrodescendientes no es una buena idea.

SEÑOR LORIER.- Realmente, la exposición ha sido muy enriquecedora. Los hemos escuchado pensando en incorporar un conjunto de elementos que no habíamos valorado, por lo menos en la discusión en la que estuvimos presentes, y que son de recibo. Sin duda, la ley se verá enriquecida con esos aportes.

Por otra parte, todavía tenemos un problema relacionado con la dificultad práctica de la Administración en cuanto a instrumentar y llevar adelante los cupos que se establecen. Por ejemplo, esto ha ocurrido -nos lo informaba el Director de la Oficina Nacional del Servicio Civil- en torno a la ley de discapacitados, donde necesariamente hay que fijar una fecha de arranque -que podría ser el 1º de enero u otro día concreto- para que el administrador tenga el cupo global vacante y no se vaya agotando o limitando en el transcurso del año, cuando va disminuyendo el número de personas que pueden ingresar a la Administración por estos mecanismos. Ese es un elemento pendiente que el Director se comprometió en hacernos llegar, porque además creemos que va a servir no solo para esta ley, sino también para la ley de discapacitados o para cualquier otra que establezca cupos.

Me gustaría conocer la opinión de los representantes del Ministerio de Desarrollo Social con relación a otro elemento, más concretamente, sobre el artículo 9º del proyecto de ley, que refiere a la creación de una Comisión de tres miembros que estará integrada por un representante del Ministerio de Desarrollo Social, que la presidirá, uno del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y uno del Ministerio de Educación y Cultura. Realizo este planteamiento porque, cuando recibimos al conjunto de colectivos, representantes de los afrodescendientes, hubo unanimidad en que esa integración de la Comisión debía contemplarlos. Obviamente que aquí no vamos a opinar si estamos o no de acuerdo con este tema que, incluso, puede llegar a ser democratizador, etcétera. En realidad, nos gustaría conocer la opinión que al respecto tienen las autoridades del Ministerio de Desarrollo Social, pues ello nos ayudará a resolver definitivamente cada uno de los artículos del proyecto de ley.

Finalmente, quiero hacer otra consideración muy personal. En el Uruguay tenemos un importante núcleo de indígenodescendientes -por llamarlo de alguna manera- es decir, descendientes de indígenas que vienen por el lado del mestizaje, sobre todo, guaraní. Me parece que por este lado se

podría mezclar también el tema de la tez, entre otros aspectos, con el de los afrodescendientes. Esta es una inquietud que nosotros tenemos, porque el porcentaje de afrodescendientes es muy superior al que se cree. Al respecto, existen estudios realizados por la doctora Sanz, de la Facultad de Humanidades y Ciencias, así como porcentajes que se han relevado en algunos departamentos. A veces la tez u otros elementos presenciales pueden llevar a una confusión en el mismo sujeto en el sentido de no creerse indígenodescendiente sino afrodescendiente.

Insisto en que esto es algo que tengo como preocupación personal porque considero que hay una subvaloración histórica de la presencia indígena en el Uruguay, que básicamente se expresa a través del mestizaje.

De todas formas, la pregunta concreta tiene que ver con el artículo 9º del proyecto de ley, en particular, sobre la ampliación de la integración de la Comisión que se crearía.

SEÑOR MINISTRO.- En general, siempre somos favorables a la incorporación de organizaciones sociales en el control del cumplimiento de las normas; lo fuimos cuando estuvimos al frente del Ministerio de Salud Pública y también en esta ocasión, al frente del Ministerio de Desarrollo Social.

Quizá en una primera mirada podría parecer que como esto sería un trabajo cuasiadministrativo y de información del cumplimiento, se aspira a que la reglamentación tenga casi todas las definiciones, sobre todo si son por el lado de la autoidentificación. Tal vez no se haya advertido desde un comienzo, pero creemos que le haría bien a este organismo contar con esa participación. En este caso, las organizaciones afrodescendientes que existen en la sociedad civil son múltiples; incluso, nuestra misma asesoría ha tenido dificultades para entablar diálogos con todas. De todas maneras, creemos que, tal como lo hicimos en su momento con el movimiento de usuarios de la salud, en ocasión de tratarse la reforma de la salud, se podría buscar un mecanismo de representatividad, titular y alterno, que lo permita. Claro que aquí no se trata de llevar adelante tareas de toma de decisiones, porque ellas ya están tomadas, sino de contralor y de informe al Parlamento sobre el cumplimiento de la norma. O sea que, lo vemos favorable.

SEÑOR PRESIDENTE.- La Presidencia informa que el señor Senador Solari pidió disculpas, pero debió ausentarse para atender otro compromiso.

La Comisión de Población, Desarrollo e Inclusión le agradece al señor Ministro, al señor Subsecretario y asesores su presencia en este ámbito, así como la información que ha sido solicitada.

SEÑOR MINISTRO.- Simplemente quiero decir que les enviaremos las cifras a las que hemos hecho referencia así como algunos de los ajustes a las mismas.

SEÑOR LORIER.- Me gustaría que se hiciera fotocopia del material que se ha entregado.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se hará.

(Se suspende la toma de la versión taquigráfica.)

(Es la hora 18 y 54 minutos.)